

Tilburg University

Evaluatie strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers

van der Aa, S.; van der Vorm, B.; Pemberton, A.; van Kesteren, J.N.; Letschert, R.M.

Publication date:
2008

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van der Aa, S., van der Vorm, B., Pemberton, A., van Kesteren, J. N., & Letschert, R. M. (2008). *Evaluatie strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers*. INTERVICT.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

INTERVICT
INTERNATIONAL VICTIMOLOGY INSTITUTE TILBURG

EVALUATIE

Strafvorderingsrichtlijn
kwalificerende slachtoffers



Evaluatie van de strafvorderingsrichtlijn kwalificerende slachtoffers

Tilburg, november 2008

Samenstelling onderzoeksgroep

Mr. Suzan van der Aa
Mr. Drs. Benny van der Vorm
Drs. Antony Pemberton
Drs. John van Kesteren
Dr. Rianne Letschert

Uitgever: INTERVICT

INTERVICT
Warandelaan 2
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoonnummer: 013-4663526
Fax: 013-4663546
ISBN: 978-90-78886-20-4

INTERVICT is gelieerd aan de Universiteit van Tilburg

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), op verzoek van Directie Rechtshandhaving & Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Justitie en het programma Veilige Publieke Taak van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

© 2008 WODC

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of worden openbaar gemaakt, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC. Het gebruik van cijfers en/of tekst als toelichting of ondersteuning bij artikelen, boeken en scripties is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.

Voorwoord

De doelstelling van onderhavig onderzoek is inzicht verkrijgen in de werking en de toepassing van de strafvorderingrichtlijn van het Openbaar Ministerie inzake geweld tegen kwalificerende slachtoffers. Dit onderzoek komt tegemoet aan de toezeggingen van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer en is op verzoek van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) door INTERVICT uitgevoerd. Naar aanleiding van de evaluatie zullen de ministers bezien of de aangepaste richtlijn afdoende is of dat het noodzakelijk is om voor kwalificerende slachtoffers te komen tot een verbreding van het strafrecht in de vorm van een gekwalificeerd delict.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een combinatie van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Interviews hebben plaatsgevonden met officieren van justitie en parketsecretarissen, dossiers zijn bestudeerd en er zijn databestanden geanalyseerd. We willen de medewerkers van het Openbaar Ministerie hartelijk danken voor de bereidheid om hiervoor tijd vrij te maken.

Speciale dank zijn wij verder verschuldigd aan dhr. Groen van het WODC voor zijn hulp bij de data van het Openbaar Ministerie en dhr. Varekamp van het Parket-Generaal voor zijn onmisbare uitleg bij het BOS systeem.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, bestaande uit:

- Prof. Dr. J. Naeyé (voorzitter, VU)
- Dr. F.W. Beijgaard, (Ministerie van Justitie/WODC)
- Dr. E.C. Mac Gillavry (Openbaar Ministerie)
- Mw. Mr. M. Niessink (Ministerie van Justitie)
- Mw. J.C.M. Vollebregt (Ministerie van BZK)

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor de constructieve manier waarop ze ons tijdens het onderzoek hebben begeleid. Zij hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan het eindresultaat, uiteraard zonder dat zij er verantwoordelijkheid voor dragen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Mr. Suzan van der Aa, Mr. Drs. Benny van der Vorm, Drs. Antony Pemberton, Drs. John van Kesteren en Dr. Rianne Letschert.

Tilburg, november 2008
Prof. Dr. Frans Willem Winkel (projectleider)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	9
1.1.	Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak	9
1.2.	Vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie ten aanzien van strafbare feiten tegen werknemers in de uitoefening van hun functie	10
1.3.	Doelstelling en onderzoeksvragen	12
1.3.1.	Onderzoeksvragen m.b.t. de omvang	12
1.3.2.	Onderzoeksvragen m.b.t. het Openbaar Ministerie	13
1.3.3.	Onderzoeksvragen m.b.t. de Rechtsprekende macht	13
1.3.4.	Onderzoeksvragen m.b.t. de algehele evaluatie	14
1.4.	Dataverzameling	14
1.4.1	Analyse van de databank gegevens	14
1.4.2	Dossieronderzoek	14
1.4.3	Interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen	14
1.5.	Leeswijzer	15
2.	Juridische Analyse	17
2.1.	Inleiding	17
2.2.	BOS en de Polaris-Richtlijnen	17
2.3.	Het kwalificerende slachtoffer	18
2.4.	Het gekwalificeerde delict	22
2.5.	De relevante delicten	24
3.	Analyse van OM-data: kwalificerende slachtoffers	27
3.1.	Inleiding en onderzoeksvragen	27
3.2.	Leeswijzer	28
3.3.	Werkwijze	28
3.4.	Omvang kwalificerend slachtofferschap	30
3.5.	Afhandeling kwalificerend slachtofferschap	35
3.6.	Vonnis rechter	41
3.7.	Samenvatting	47
4.	Analyse van OM-data: gekwalificeerde delicten	49
4.1.	Inleiding, onderzoeksvragen en leeswijzer	47
4.2.	Omvang gekwalificeerde delicten	50
4.3.	Afhandeling gekwalificeerde delicten	52
4.4.	Samenvatting	58
5.	Analyse van OM-data:	
	Overlap tussen kwalificerende slachtoffers en gekwalificeerde delicten	59
5.1.	Inleiding	59
5.2.	De keuze tussen gekwalificeerd delict en kwalificerend slachtoffer	59
5.3.	Omvang kwalificerend slachtofferschap	60
5.4.	Samenvatting	61

6.	Analyse van OM-dossiers en rechtbankverslagen	63
6.1.	Inleiding	63
6.2.	Analyse OM-dossiers	65
6.2.1.	Methode	66
6.2.2.	Delictspecifieke factoren en recidive	68
6.2.3.	Afhandeling OM: Transacties en voorlopige hechtenis	66
6.2.4.	Vonnis van de rechter vergeleken met de eis van de officier van justitie	70
6.2.5.	De categorie ‘andere functionarissen’	71
6.3.	Inhoudsanalyse rechtbankverslagen	73
6.3.1.	Methode	73
6.3.2.	Resultaten	73
6.4.	Samenvatting	75
7.	Interviews met parket-secretarissen en officieren van justitie	79
7.1.	Inleiding	79
7.2.	Methode van onderzoek	80
7.3.	Resultaten	81
7.3.1.	Interne bekendheid van de richtlijn	81
7.3.2.	Verschil in afdoeningsmodaliteit: seponeren	81
7.3.3.	Verschil in afdoeningsmodaliteit: transigeren	83
7.3.4.	Verhoging transactiebedrag	84
7.3.5.	Dagvaarden	84
7.3.6.	Verhoging van de strafeis	85
7.3.7.	Mate van strafeisverhoging	86
7.3.8.	Strafverhoging in relatie tot verschillende kwalificerende slachtoffers	87
7.3.9.	Het requisitoir van de officier van justitie	88
7.3.10.	Het vonnis van de strafrechter	89
7.3.11.	Het vorderen van voorlopige hechtenis	90
7.3.12.	De mogelijkheid van aanhouden en uitreiken	92
7.3.13.	Dubbele verhoging?	92
7.3.14.	Enkele aanbevelingen van de respondenten	93
7.4.	Samenvatting	93
8.	Conclusies	97
8.1.	Inleiding	97
8.2.	Omvang kwalificerend slachtofferschap	97
8.3.	Afhandeling Openbaar Ministerie	98
8.3.1.	De wijze van afhandeling	99
8.3.2.	Hoogte en uniformiteit transactiebedragen	99
8.3.3.	Strafeisen OM en conformiteit met de richtlijn	100
8.3.4.	Motivering Officier van Justitie	101
8.3.5.	Voorlopige hechtenis en Aanhouden-Uitreiken	101
8.4.	Vonnis rechter	102
8.4.1.	Voorlopige hechtenis	102
8.4.2.	Uitspraak van de rechter	102

8.4.3. De Motivering van de rechter	103
8.5. Algehele conclusies	103
8.5.1. Het OM en de richtlijn kwalificerende slachtoffers	104
8.5.2. De rechtsprekende macht	104
8.5.3. Mogelijke verbeterpunten	104
Samenvatting	107
Summary	115
Bijlage vragenlijst interviews	123

I. Inleiding

1.1 Aggressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak

Geweld tegen werknemers met een publieke taak komt geregeld voor. Echter, groot-schalig prevalentie-onderzoek onder beroepsgroepen bestaat nauwelijks en de omvang van niet-gerapporteerd en niet-geregistreerd slachtofferschap is derhalve onbekend (dark number). Daar komt bij dat er geen informatie beschikbaar is over de registratiebereidheid en de registratiekwaliteit met betrekking tot de classificatie van kwalificerende slachtoffers (mensen die in het kader van hun beroep worden beledigd, bedreigd of mishandeld). Desalniettemin blijkt uit onderzoek van Middelhoven en Driessen dat het overgrote deel van de ondervraagde politieagenten gedurende het jaar voorafgaand aan de afgenomen enquête (jaar 2000), geconfronteerd is geweest met ‘enige’ vorm van agressie tijdens de uitoefening van hun functie.¹ Ruim 80% heeft tijdens het werk te maken gehad met verbale uitingen van agressie, terwijl meer dan de helft rapporteert (ernstig) bedreigd te zijn geweest of zelfs fysiek te zijn mishandeld.² Internationale studies onder verpleegkundigen, politiemensen, gevangenispersoneel en sociaal werkers, tonen eveneens aan dat een grote groep professionals een of meerdere malen slachtoffer wordt van geweld en agressie, hoewel de prevalentie en incidentie van studie tot studie verschillen.³

De gevolgen van werk gerelateerd slachtofferschap kunnen verstrekkend zijn voor werknemer en werkgever. Recent onderzoek onder medewerkers van penitentiaire inrichtingen suggereert onder meer een verband tussen deze geweldservaringen en symptomen van posttraumatische stress en ziekteverzuim.⁴ Bovendien vormt het

¹ L.K. Middelhoven & F.M.H.M. Driessen, *Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte*, Utrecht: Bureau Driessen 2001.

² De bevindingen van Middelhoven en Driessen worden grotendeels bevestigd door het onderzoek ‘On-
gewenst gedrag besproken’, hoewel de percentages gerapporteerd geweld onder politiefunctionarissen
lager waren dan in de eerdere studie. (C.Y. Sikkema e.a., *Ongewenst gedrag besproken*, Amsterdam: DSP-
groep B.V. 2007). De resultaten van dit onderzoek zijn door de Minister van Binnenlandse zaken aange-
boden aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II*, 2007-2008, 28684, nr. 117).

³ Zie bijvoorbeeld I.S.S. Islam e.a., ‘Risk factors for physical assault. State-managed workers’ compen-
sation experience’, *American Journal of Preventive Medicine* (25) 2003, p. 31-37; M. Lundström e.a., ‘Preva-
lence of violence and relations to caregivers’ demographics and emotional reactions – an explorative study
among caregivers working in group homes for persons with learning disabilities’, *Scandinavian Journal
of Caring Sciences* (21) 2007, p. 84-90; C.E. Rabe-Hemp & A.M. Schuck, ‘Violence against police officers:
Are female officers at greater risk?’, *Police Quarterly* (10) 2007, p. 411-428.

⁴ M.J.J. Kunst e.a., *Onderlinge agressie en geweld, posttraumatische stress en arbeidsverzuim in penitentiaire
inrichtingen* (Organisatie en beleid 261), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008;

S. Bogaerts e.a., ‘Critical incident, adult attachment style and post traumatic stress disorders. A compari-
son of three groups of security workers’, *Social Behavior and Personality* (accepted) 2008; Van der Knaap
e.a., ‘Evaluating programs preventing violence: What works and why? Combining Campbell standards
and the Realist Evaluation approach’, *American Journal of Evaluation* (29) 2008, p. 48-57.

een bedreiging voor de ‘veiligheid van de samenleving en het integer functioneren van het openbaar bestuur, onze rechtstaat en het gezag’.⁵ Naast de soms ernstige persoonlijke gevolgen voor het slachtoffer kunnen ook burgers direct en indirect last ondervinden van agressie en geweld. Direct door bijvoorbeeld getuige te zijn van een geweldsincident en indirect door de maatschappelijke kosten die zijn verbonden aan deze delicten, bijvoorbeeld de loonkosten die zijn verbonden aan het verminderd functioneren van deze werknemers.⁶ Een ander direct gevolg zou kunnen zijn wanneer bijvoorbeeld geen hulpverlening meer mogelijk is zonder begeleiding en bescherming van de politie. Dit alles verhoogt de onveiligheidsgevoelens van de samenleving. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de maatschappelijke verantwoordiging en afkeuring over geweld tegen werknemers met een publieke taak is toegenomen.⁷

1.2. Vervolgingsbeleid van het OM ten aanzien van strafbare feiten tegen werknemers in de uitoefening van hun functie

Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak moet volgens het programma ‘Veilige Publieke Taak’ tegen 2011 met 15 procent naar beneden.⁸ Om dit te realiseren heeft het kabinet ongeveer 6,5 miljoen euro ter beschikking gesteld. Dit bedrag zal in de komende jaren op verschillende manieren worden aangewend. Tijdens het overleg van de Tweede Kamer met de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op 9 november 2005 over agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken, werd onder andere de wens uitgesproken voor een zwaardere strafmaat en het verbeteren van het opsporing- en vervolgingsproces in dit soort zaken. Het strafrecht kende al het strafverzwarende element voor verdachten van delicten ten opzichte van ambtenaren in de ‘rechtmatige uitoefening van hun bediening’ (de zogenaamde naar de hoedanigheid van het slachtoffer gekwalificeerde delicten). Bij dit soort delicten wordt het strafmaximum met een derde verhoogd ten opzichte van het basisdelict zonder een ‘ambtelijk’ slachtoffer. Ook had het Openbaar Ministerie in haar richtlijnen voorzien in een verhoging van de strafeis, wanneer het slachtoffer ‘een ambtenaar of een ander herkenbaar belast met bewaking, handhaving van de openbare orde en/of toezicht is’ (de zogenaamde kwalificerende slachtoffers). Voor werknemers met een publieke taak die buiten deze categorie vielen, zoals brandweerlieden en ambulancepersoneel, was er echter nog niets geregeld.

Naar aanleiding van het Actieprogramma ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’ zijn de interne strafvorderingrichtlijnen van het Openbaar Ministerie aangepast om een meer gepaste reactie op agressie en geweld ten aanzien van deze werknemers te kunnen geven.⁹ Opvallend is dat de aanpassing betrekking

⁵ L.K. Middelhoven & F.M.H.M. Driessen, *Geweld tegen werknemers in de (semi-) openbare ruimte*, Utrecht: Bureau Driessen 2001 en *Kamerstukken II* 2000/01, 27400 VII, nr. 55.

⁶ Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011, p. 1.

⁷ Actieprogramma Aanpak Agressie en Geweld tegen werknemers met een publieke taak, 2006, p. 5.

⁸ Zie o.a. Programma Veilige Publieke Taak 2007-2011, p. 14.

⁹ *Kamerstukken II*, 2006-2007, 28684, nr. 100. Actieprogramma ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’ naar de Tweede Kamer, dd. 26 oktober 2006.

heeft op alle beroepsbeoefenaars en niet slechts degenen met een publieke taak. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook winkelpersoneel onder de richtlijn valt.

Per 1 december 2006 is de strafvorderingrichtlijn (Polaris-richtlijn) voor gevallen van fysiek en verbaal geweld aangepast. Deze aanpassing houdt het volgende in:

- de groep kwalificerende slachtoffers is verbreed. De delictspecifieke factor “het slachtoffer is een ambtenaar of een ander herkenbaar belast met bewaking, hand-having van de openbare orde en/of toezicht” is vervangen door een veel ruimere omschrijving, namelijk: “zij die ter zake van de uitoefening van hun beroep slachtoffer werden van een misdrijf of daardoor werden gehinderd in de uitoefening van hun beroep”. Door de wijziging valt in feite iedereen die tijdens of in verband met zijn werk slachtoffer wordt (dus bijvoorbeeld ook brandweerblieden, winkelpersoneel en ambulancepersoneel) binnen de groep kwalificerende slachtoffers.
- in geval van geweld tegen beroepsbeoefenaars is de strafeis/het aantal sanctiepunten *verdubbeld*. Onder de oude richtlijnen betrof de strafverhoging slechts 25%.
- In geval van slachtoffers burgermoed is de strafeis/het aantal sanctiepunten eveneens *verdubbeld*.
- in geval van geweld tegen slachtoffers die zich in een afhankelijke situatie ten opzichte van de verdachte bevinden is de strafeis/het aantal sanctiepunten *met een derde verhoogd*;
- een verhoging van het aantal basispunten (ter bepaling van de hoogte van de strafeis) voor het basisdelict mishandeling van 7 naar 12.¹⁰

In een begeleidende brief, die het College van procureurs-generaal op 24 november 2006 aan onder andere de hoofden van de parketten heeft gestuurd, wordt tevens vermeld dat de uitgangspunten met betrekking tot het kwalificerend slachtoffer ook gelden voor delicten waarvoor geen Polaris-richtlijn bestaat, zoals zware mishandeling.¹¹ In dezelfde brief staat ook dat:

- de Officier van Justitie in zijn requisitoir dient aan te geven dat een hogere straf wordt geëist vanwege het specifieke type slachtoffer;
- zo mogelijk voorlopige hechtenis tegen de verdachte bij de rechter-commissaris dient te worden gevorderd;
- het, in overige gevallen, sterk de aanbeveling verdient om gebruik te maken van de mogelijkheid tot aanhouden en uitreiken. Dit betekent dat de verdachte zo snel mogelijk wordt geconfronteerd met een dagvaarding of een transactie-aanbod.

¹⁰ Zoals beschreven in het Kader voor strafvordering is de tegenwaarde van een strafpunt € 25 boete/transactie, twee uren taakstraf of één dag gevangenisstraf. Dit zijn de meest recente tegenwaarden. Het tarief was eerst € 22.

¹¹ College van procureurs-generaal dd. 24 november 2006, pag. 2; Staatscourant 13 november 2006, nr. 221, pag. 10.

Het is niet geheel duidelijk of de verhoging in de richtlijn betrekking heeft op de strafeis of op het aantal basispunten dat BOS toekent aan een zaak. De minister van BZK en justitie lijken te suggereren dat het beleid is om de strafeis te verhogen,¹² terwijl BOS enkel de basispunten verhoogt. Onder invloed van andere delictspecifieke factoren hoeft de verhoging van de strafeis bijgevolg niet altijd 100% of 33% te zijn.¹³

In een brief van de ministeries van BZK en justitie wordt een evaluatie toegezegd die dient te bezien of en in welke mate deze verhoogde strafeis ook daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast.¹⁴ Als blijkt dat de aangepaste richtlijn niet wordt gevolgd, dan zouden de ministeries van BZK en Justitie “de mogelijkheid bezien om voor deze categorie slachtoffers te komen tot verbreding van het strafrecht in de vorm van een gekwalificeerd delict”.

1.3. Doelstelling en onderzoeksvragen

Het onderhavige onderzoek richt zich op de evaluatie van de strafvorderingrichtlijn. De algemene doelstelling van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de vraag in hoeverre de behandeling van zaken van geweld tegen werknemers in de uitoefening van hun functie conform de afspraken verloopt en op welke punten het proces is te verbeteren. Het onderzoek beperkt zich daarbij tot drie typen kwalificerende slachtoffers, namelijk politieambtenaren, andere beroepsbeoefenaars en slachtoffers burgermoed. De kwalificerende slachtoffers die zich in een afhankelijke situatie ten opzichte van de dader bevinden worden grotendeels buiten beschouwing gelaten. De belangrijkste reden hiervoor is dat er bij afhankelijke slachtoffers dikwijls sprake is van een erg complexe problematiek. In tegenstelling tot de overige kwalificerende slachtoffers wordt dit soort zaken vaak gekenmerkt door een lange reeks incidenten en een veelvoud aan politiecontacten, waarbij steeds dezelfde dader en hetzelfde slachtoffer betrokken zijn. De uiteindelijke strafeis kan dan zozeer door recidive van de dader of door eigen schuld van het slachtoffer zijn beïnvloed, dat een heldere analyse van de toepassing van de richtlijn haast onmogelijk wordt. Verder is het onderzoek eveneens beperkt tot drie delictcategorieën, namelijk belediging, bedreiging en geweld. De delictcategorie belemmering/tegenwerking die volgens het geweldsprotocol van de politie ook behoren tot geweldsdelicten is slechts in beperkte mate meegenomen, omdat het beschermde rechtsbelang bij deze delicten eerder de openbare orde dan het specifieke slachtoffer is. Deze delicten worden in een aparte box in hoofdstuk 4 behandeld.

De belangrijkste onderzoeksvragen voor het onderzoek hebben betrekking op het handelen van het Openbaar Ministerie en de Rechtsprekende macht. Tevens gaan enkele onderzoeksvragen in op de mogelijke redenen waarom het strafvordering-beleid niet (of wel) wordt gevolgd door het Openbaar Ministerie.

¹² Kamerstukken II, 2006-2007, 28684, nr. 100.

¹³ Nadere uitleg volgt in hoofdstuk 2.

¹⁴ Kamerstukken II, 2006-2007, 28684, nr. 100.

1.3.1. *Onderzoeksvragen met betrekking tot de omvang*

1. Hoeveel strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn er sinds 1 december 2006 ingevoerd en afgesloten verdeeld naar soort slachtoffer (politiefunctionarissen, overige beroepsbeoefenaars, slachtoffers burgermoed en slachtoffers in een afhankelijke positie ten opzichte van de dader¹⁵) en verdeeld naar type delict (belediging, bedreiging en geweld)?
2. Hoeveel gekwalificeerde delicten zijn er ingevoerd tegen “een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening”?

1.3.2. *Onderzoeksvragen met betrekking tot het Openbaar Ministerie*

3. Komt het voor dat zowel de strafverhoging van het gekwalificeerde delict als de strafverhoging vanwege de richtlijn kwalificerende slachtoffers wordt geëist?
4. Op welke wijze worden belediging, bedreiging en geweld afgedaan (sepot, transactie of dagvaarding)?
5. Wat is/zijn de reden(en) om voor een bepaalde afdoening/strafmodaliteit te kiezen?
6. Zijn de transactiebedragen bij kwalificerende slachtoffers hoger dan bij vergelijkbare delicten waarbij geen sprake is van een kwalificerend slachtoffer? En zijn de transactiebedragen bij de naar slachtoffers gekwalificeerde delicten hoger dan bij vergelijkbare basisdelicten?
7. Welke straffen worden er geëist?
8. Zijn deze eisen conform de richtlijn?
9. Indien er van de richtlijn wordt afgeweken, in welke mate gebeurt dit, in welke zaken (belediging, bedreiging of geweld), en wat is (zijn) hiervoor de reden(en)?
10. Is er sprake van eenheid/uniformiteit in de afdoening in vergelijkbare zaken tussen parketten, tussen verschillende slachtoffers en tussen verschillende delicten?
11. Bevat het requisitoir van de officier van justitie een motivatie die de “maatschappelijke verontwaardiging” reflecteert en is aangegeven dat vanwege de strafeisverhogende factor (Polaris) een hogere straf wordt geëist? Motiveert hij/zij ook een eventueel afwijken van de richtlijn?
12. Wordt er, zoals vermeld in de brief van het College van procureurs-generaal, indien mogelijk voorlopige hechtenis gevorderd en wordt er in andere gevallen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot aanhouden en uitreiken?

1.3.3. *Onderzoeksvragen met betrekking tot de Rechtsprekende macht*

13. Hoe beoordelen de rechters-commisaris en de rechtbanken de vorderingen tot voorlopige hechtenis?
14. Welke straffen legt de rechter op wanneer het een kwalificerend slachtoffer betreft? En welke straffen legt de rechter op wanneer het een gekwalificeerd delict betreft?
15. Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in het geval van kwalificerende slachtoffers hoger dan bij vergelijkbare delicten zonder kwalificerend slachtoffer?

¹⁵ Deze laatste categorie wordt enkel meegenomen voor de aantallen, maar wordt niet meegenomen in de verdere analyses.

16. In hoeverre volgt de rechter de eis van het OM? In welke mate (aantal en % van typen zaken en slachtoffers) is er verschil tussen de eis van het OM en het vonnis van de rechter?
 17. Hoe luidt de motivering van het vonnis? Wat heeft de rechter uit het requisitoir overgenomen in het vonnis?
 18. Indien de strafeis niet is gevolgd, in welke mate is ervan afgeweken en wat is (zijn) hiervoor de reden(en)?
- 1.3.4. *Onderzoeksvragen met betrekking tot de algehele evaluatie*
19. In hoeverre houdt het OM zich aan de richtlijn voor het strafvorderingbeleid bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers?
 20. Wat zijn mogelijke redenen voor het eventueel afwijken van de richtlijn?
 21. In welke mate hebben rechters de strafeis die op basis van de nieuwe richtlijn is geëist gevolgd?
 22. Op welke concrete punten kan de (toepassing van de) richtlijn nog worden verbeterd?

1.4. Dataverzameling

Om antwoord te geven op bovenstaande onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een combinatie van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. De gegevens in de database van het WODC (OM-data) zijn bestudeerd en geanalyseerd, er is een dossieronderzoek verricht en er zijn face-to-face interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen afgenomen.

1.4.1. *Analyse van database gegevens*

De database waarop hoofdstukken 3, 4 en 5 zijn gebaseerd, is ter beschikking gesteld door het WODC. Het betreft een afslag van het OM-data bestand van 30 april 2008 en het bevat de gegevens van het Openbaar Ministerie over de zaken die door hen zijn behandeld. De analyse van de database levert drie soorten resultaten op, namelijk 1) gegevens over de aard en omvang van belediging, bedreiging en geweld tegen kwalificerende slachtoffers, 2) de wijze waarop het Openbaar Ministerie de zaken afdoet door middel van transacties, septs en dagvaardingen, en 3) de straffen die de rechtbank oplegt en of de rechter-commissaris de voorlopige hechtenis beveelt.

1.4.2. *Dossieronderzoek*

Het dossieronderzoek dient ter aanvulling van de analyses van de OM-data database. Bestudering van de dossiers op het parket geeft vooral informatie over het type 'overige beroepsbeoefenaars', of er door de Officier van Justitie voorlopige hechtenis is gevorderd in zaken met kwalificerende slachtoffers, of er nog storende variabelen (recidive, letsel, etcetera) aanwezig zijn geweest en welke uitkomst BOS heeft voorgeschreven. Bestudering van rechtbankdossiers geeft informatie over het requisitoir van de Officier van Justitie, de eis van de Officier van Justitie en de motivering van de rechter (onderzoeksvragen 11, 13, 14, 17 en 18).

1.4.3. Interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen

Aan de hand van interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen is getracht inzicht te verkrijgen in een aantal onderzoeksvragen, die uit het dossieronderzoek of de data-analyse minder naar voren zouden kunnen komen. Het betreft bijvoorbeeld de onderzoeksvragen, 5, 9, 11, 12, 19, 20, en 22. Op grond van de interviews is meer informatie verkregen over de redenen waarom van de richtlijn wordt afgeweken en of er specifieke zaken zijn waarin dit wel of niet gebeurt. Gedurende de interviews is dieper ingegaan op de motieven van Officieren van Justitie om in het geval van een kwalificerend slachtoffer al dan niet een hogere straf te eisen en de motieven van parketsecretarissen om al dan niet een (hogere) transactie aan te bieden. Verder is gevraagd of, waar mogelijk, voorlopige hechtenis wordt gevorderd en wat de redenen zijn om dit niet te doen. Tevens zijn de interviews gebruikt om nader in te gaan op eventuele verbeterpunten van de richtlijn of de toepassing daarvan (vraag 22). In totaal zijn 52 interviews afgenomen verspreid over de 19 arrondissementsparketten.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een juridische analyse gegeven ten aanzien van de relevante delicten voor dit onderzoek en de te hanteren kernbegrippen. Ook wordt een uitleg gegeven over BOS-Polaris als instrument. Vervolgens zal hoofdstuk 3 op basis van een kwantitatieve data-analyse van de gegevens uit OM-data een antwoord proberen te geven op de vraag of de afdoening van zaken met gewone slachtoffers verschilt van die met kwalificerende slachtoffers. In hoofdstuk 4 wordt met behulp van dezelfde database bekeken of er een verschil is tussen de afdoening van gekwalificeerde delicten en basisdelicten, waarna in hoofdstuk 5 wordt nagegaan of soms sprake is van een dubbele verhoging van de strafeis (vanwege de richtlijn en het gekwalificeerde delict). Hierna worden de resultaten van het dossieronderzoek besproken (hoofdstuk 6) waarna een interpretatie van de interviews wordt weergegeven in hoofdstuk 7. In hoofdstuk 8 volgt een overzicht van de belangrijkste conclusies van de evaluatie van de toepassing van de richtlijn.

2. Juridische analyse

2.1. Inleiding

In de navolgende hoofdstukken worden verschillende soorten slachtoffers en verschillende soorten delicten met elkaar vergeleken. Om de onderzoeksvragen goed te kunnen beantwoorden dient er eerst een omschrijving te worden gegeven van de kernbegrippen ‘gewone slachtoffers’, ‘kwalificerende slachtoffers’, ‘basisdelicten’ en ‘gekwalficeerde delicten’. Ter bespreking van het onderscheid tussen ‘gewone slachtoffers’ en ‘kwalificerende slachtoffers’ (paragraaf 2.3) wordt eerst nader ingegaan op BOS (Beslissings Ondersteunend Systeem) en de Polaris-richtlijnen (paragraaf 2.2). De bespreking van ‘basisdelicten’ en ‘gekwalficeerde delicten’ gebeurt in paragraaf 2.4. Tenslotte wordt in paragraaf 2.5 uiteen gezet welke specifieke wetsartikelen uit het Wetboek van Strafrecht mee worden genomen in het onderzoek.

2.2. BOS en de Polaris-richtlijnen

Om de toepassing van de strafvorderingrichtlijn te kunnen evalueren, dient er eerst in te worden gegaan op de Polaris-richtlijnen zelf, omdat het Openbaar Ministerie deze richtlijnen gebruikt om een strafeis te bepalen.¹⁶ Om tot een strafeis te komen en ervoor te zorgen dat de strafeis voldoende beantwoordt aan landelijke uniformiteit, maakt het Openbaar Ministerie voor wat ‘veelvoorkomende criminaliteit’ wordt genoemd, gebruik van de Polaris-richtlijnen die door het computerprogramma BOS worden ondersteund.¹⁷ De Polaris-richtlijnen werken volgens een vast stramien. Het systeem waardeert misdrijven via een rekensom. Aan ieder delict is in de richtlijnen van Polaris een aantal strafpunten toegekend. Polaris werkt daarvoor met het begrip ‘basisdelict’: een strafbaar feit in de kale vorm. Ieder basisdelict heeft een vast aantal basispunten. Fietsendiefstal levert bijvoorbeeld 10 punten op, woninginbraak 60 punten en een autokraak 20 punten.

Bijzondere omstandigheden kunnen maken dat een delict voor lichtere of zwaardere bestraffing in aanmerking komt. Deze bijzondere omstandigheden worden ‘beoordelingsfactoren’ genoemd en zij leveren meer of minder strafpunten op. Gebruik van een wapen bij mishandeling of letsel van een slachtoffer leveren bijvoorbeeld extra strafpunten op. Indien de dader recidiveert, indien er sprake is van een wille-

¹⁶ Voor uitgebreide informatie over BOS en de Polaris richtlijnen verwijzen we naar de Aanwijzing Kader voor Strafvordering, te vinden op de OM website (www.om.nl). Een gebruikshandleiding voor BOS zelf is te vinden op www.boscentre.nl/bospolaris.htm.

¹⁷ Het BOS systeem ter ondersteuning van de Polaris Richtlijnen wordt sinds april 1999 door het OM gebruikt. Het gaat om de misdrijven die worden gerekend tot veel voorkomende criminaliteit, zoals het rijden onder invloed, valsheid in geschrifte, drugsbezit, openlijke geweldpleging, inbraak, verbreking, mishandeling, heling, huisvredebreuk, discriminatie, fietsendiefstal, etc. De Polaris-richtlijnen zijn terug te vinden in een aparte sectie bij de sectie Beleidsregels op de OM website.

keurig slachtoffer,¹⁸ indien er samenhang is met een sportevenement of indien er discriminatoire aspecten aanwezig zijn, komt er nog een bepaald percentage bovenop. Ook bij verdachten van agressie en geweld tegen personen in de uitoefening van hun beroep (kwalificerende slachtoffers) wordt een hogere of zwaardere straf geëist. Soms zijn er ook omstandigheden die de strafeis juist verminderen. Wanneer de dader het slachtoffer al een schadevergoeding heeft betaald of wanneer er sprake is van uitlokking door het slachtoffer, dan kent BOS minder punten toe.

De beoordelingsfactoren zijn gegroepeerd in vijf categorieën, namelijk ‘basisfactoren’, ‘delictspecifieke factoren’, ‘wettelijke factoren’, ‘recidiveregeling’ en ‘draagkracht’. In deze volgorde worden de beoordelingsfactoren ook door BOS beoordeeld. Eerst wordt aan de hand van de basisfactoren het aantal basispunten berekend, waarna dit vermenigvuldigd wordt met de eventuele percentuele verhoging of verlaging die uit de delictspecifieke factoren is af te leiden. Dit tussentotaal wordt weer vermenigvuldigd met de percentuele verhoging of verlaging van de wettelijke factoren en zo verder. Van belang is dat kwalificatie tot de delictspecifieke factoren wordt gerekend. Zoals we in paragraaf 2.3 zullen uitwerken worden de verhogende en verlagende percentages binnen de categorie bij elkaar opgeteld, wat gevolgen heeft voor de invloed die de afzonderlijke delictspecifieke factoren hebben op de totale strafeis. Al deze beoordelingsfactoren leveren de Officier van Justitie een eerste uitgangspunt voor de passende strafmaat. Spelen er in een zaak ook nog andere factoren een rol die niet zijn beschreven, dan kan dat leiden tot een andere strafmaat. Een Officier van Justitie kan daarom afwijken van wat de richtlijnen als uitgangspunt opleveren. De officier zal in dat geval wel moeten motiveren waarom in een specifiek geval wordt afgeweken van de ‘Polaris-eis’.

2.3. Het kwalificerende slachtoffer

Een onderscheid dat is afgeleid van de Polaris-richtlijnen, is het onderscheid tussen kwalificerende en gewone slachtoffers. Zoals al aangegeven in hoofdstuk 1 is de groep kwalificerende slachtoffers in de Polaris-richtlijnen verbreed. Onder de nieuwe delictspecifieke factor met als titel: ‘Slachtoffer kwalificeert de strafmaat’ vallen drie categorieën slachtoffers, namelijk: beroepsbeoefenaars, slachtoffers burgermoed en zij die in een afhankelijke situatie tot de dader stonden toen die het delict pleegde.¹⁹ Binnen dit onderzoek wordt echter de indeling van OM-data gebruikt, omdat hierin de politiefunctionarissen expliciet als een aparte categorie worden meegenomen. De verschillende soorten kwalificerende slachtoffers zijn dan de volgende:

¹⁸ Indien het slachtoffer willekeurig is gekozen, is dat strafverhogend (+ 25%). Het feit dat het iedereen kan overkomen, schokt het gevoel van veiligheid van derden, aldus BOS.

¹⁹ Opvallend is dat BOS weer een andere indeling hanteert. Volgens Bos zijn er namelijk vier verschillende soorten kwalificerende slachtoffers, te weten: 1) ambtenaren werkzaam in de rechtmatige uitoefening van hun bediening; 2) andere beroepsbeoefenaren, zoals ordehandhavers, huisartsen, ambulance- en brandweerpersoneel, advocaten, deurwaarders, winkelpersoneel en onderwijzend personeel; 3) burgers die verhinderen of proberen te verhinderen dat een geweldsdelict gepleegd gaat worden (burgermoed) en 4) personen die in een afhankelijke situatie tot de verdachte staan.

1. Politiefunctionarissen die terzake van de uitoefening van hun beroep slachtoffer werden van een deze misdrijven of door dat misdrijf werden gehinderd in de uitoefening van hun beroep;
2. Overige beroepsbeoefenaars die terzake van de uitoefening van hun beroep slachtoffer werden van een deze misdrijven of door dat misdrijf werden gehinderd in de uitoefening van hun beroep;
3. Zij die slachtoffer werden toen zij verhinderden of probeerden te verhinderen dat een geweldsdelict gepleegd ging worden (burgermoed);
4. Zij die in een afhankelijke situatie tot de dader stonden toen deze het delict pleegde.²⁰

Alle slachtoffers die niet in bovenstaande opsomming worden genoemd zijn “gewone slachtoffers”. Indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer, dan kent BOS meer punten toe aan het delict, wat uiteindelijk resulteert in een hogere strafeis dan wanneer sprake is van een gewoon slachtoffer. Wanneer een persoon in een afhankelijke situatie tot de verdachte staat, dan dient er een strafverhoging plaats te vinden van 33%. Met betrekking tot de andere drie soorten slachtoffers vindt er een strafverhoging plaats van 100%. Hiermee wordt bedoeld dat het aantal *basispunten* in BOS wordt verdubbeld. Dit hoger aantal punten leidt op zijn beurt weer tot een verhoging van de afdoening of de strafeis (in plaats van een transactie van 100 moet de dader nu 200 betalen) of tot een hogere strafmodaliteit (in plaats van een transactie moet de dader een taakstraf verrichten). Meer concreet: onder gelijke omstandigheden volgt een hogere afdoening, strafeis of modaliteit uit BOS bij een politiefunctionaris die is mishandeld dan wanneer een gewone burger is mishandeld. Een aantal fictieve voorbeelden kan dit illustreren. In de onderstaande tabel (tabel 2.1.) staat een voorbeeld van de uitkomst van BOS wanneer het delict bedreiging ten laste is gelegd. Uit de tabel kan worden afgeleid dat de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer de geldtransactie met 100% verhoogt. In plaats van 200 euro, krijgt de verdachte het voorstel om nu 400 euro te betalen.

Tabel 2.1 Bedreiging, mondeling en/of schriftelijk en/of door middel van gebaren

Type slachtoffer	Afdoening
Gewoon slachtoffer	Geldtransactie 200 Euro
Kwalificerend slachtoffer	Geldtransactie 400 Euro

In tabel 2.2 is een voorbeeld te zien van een delict waarbij de kwalificatie kan resulteren in een andere strafmodaliteit. Wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer dat zwaar lichamelijk letsel ex art. 82 Sr heeft opgelopen, dan dient de verdachte te worden gedagvaard als gevolg van de overschrijding van de algemene transactiegrens. De ernst van het gepleegde is reden tot dagvaarden. Verdachte komt, mits er

²⁰ In onderhavige studie worden ten aanzien van slachtoffers die in een afhankelijke situatie staan tot de verdachte enkel de omvangcijfers meegenomen.

geen sprake is van een contra-indicatie, in aanmerking voor een taakstraf van 240 uren.²¹ Bij contra-indicatie taakstraf kan een gevangenisstraf van 120 dagen worden geëist. Indien geen sprake is van een kwalificerend slachtoffer dan geeft BOS aan dat de zaak niet hoeft te worden gedagvaard en kan worden afgedaan met een taakstraf transactie van 120 uren.²²

Tabel 2.2 Openlijk geweld tegen personen en goederen met zwaar lichamelijk letsel ex art. 82 Sr

Type slachtoffer	Strafeis
Gewoon slachtoffer	Taakstraf transactie 120 uren
Kwalificerend slachtoffer	Taakstraf 240 uren. Bij contra-indicatie gevangenisstraf van 120 dagen.

Het is van belang om een aantal gevolgen te constateren van de verandering van strafmodaliteit vanwege de verdubbeling van het aantal sanctiepunten. Het impliceert dat zaken met kwalificerende slachtoffers minder vaak met een transactie zullen worden afgedaan dan die van gewone slachtoffers. Tevens zullen de taak- en vrijheidsstraffen betrekking hebben op relatief lichtere delicten; namelijk delicten die bij gewone slachtoffers met een transactie of een boete worden afgedaan. Volgens het BOS-systeem kan tot 30 sanctiepunten een zaak met een geldtransactie worden afgedaan. Tussen de 30 en de 60 sanctiepunten is een taakstrafransactie mogelijk. Bij meer dan 60 sanctiepunten volgt dagvaarding. Tot 120 sanctiepunten is een taakstraf mogelijk en boven de 120 sanctiepunten volgt een vrijheidsstraf. De verdubbeling als gevolg van kwalificatie impliceert dan dat bij kwalificerende slachtoffers een transactie slechts mogelijk is bij delicten die op basis van de andere factoren op 15 punten zouden uitkomen. Dagvaarding volgt al bij delicten waarvan de andere factoren tot een score van 30 punten leiden. Tabel 2.3 bevat een overzicht van de straffen die bij gewone en kwalificerende slachtoffers bij een bepaald aantal sanctiepunten zouden worden opgelegd. Let wel: het gaat in de kolom onder de kwalificerende slachtoffers over het aantal punten zonder dat het effect van kwalificatie is meegenomen.

²¹ Een contra-indicatie wil zeggen, dat er aanwijzingen zijn dat de eerstgenoemde straf niet geschikt is voor de betreffende verdachte. Een mogelijke aanwijzing zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat verdachte ondanks eerder opgelegde taakstraffen nog steeds recidiveert. De taakstraf maakt dan blijkbaar niet genoeg indruk en dit kan een reden zijn om te kiezen voor een gevangenisstraf.

²² In plaats van het betalen van een bepaald geldbedrag, moet er in het geval van een taakstraf transactie een taakstraf worden verricht om dagvaarding te voorkomen.

Tabel 2.3: Straffen bij sanctiepunten gewone en kwalificerende slachtoffers

	Gewone slachtoffers	Kwalificerende slachtoffers
Geldtransactie	Tot 30 punten	Tot 15 punten
Taakstrafttransactie mogelijk	Tussen de 30 en de 60 punten	Tussen de 15 en de 30 punten
Dagvaarding	Bij 60 punten	Bij 30 punten
Transactie mogelijk	Tussen de 60 en de 120 punten	Tussen de 30 en de 60 punten
Vrijheidsstraf	Boven de 120 punten	Boven de 60 punten

De eerdergenoemde voorbeelden gaan uit van zaken zonder overige beoordelingsfactoren. Indien er wel sprake is van meerdere beoordelingsfactoren, dan dient de eerdergenoemde verdubbeling van de strafeis te worden genuanceerd. Zoals eerder vermeld worden de beoordelingsfactoren gegroepeerd in vijf categorieën, namelijk ‘basisfactoren’, ‘delictspecifieke factoren’, ‘wettelijke factoren’, ‘recidiveregeling’ en ‘draagkracht’. Na toepassing van iedere factor wordt er een tussentotaal berekend. De kwalificerende status van het slachtoffer is een beoordelingsfactor die behoort tot de tweede categorie, namelijk de ‘delictspecifieke factoren’. Tabel 2.4 bevat overzicht van de overige delictspecifieke factoren en hun effect op het aantal basispunten.

Tabel 2.4 Andere delictspecifieke factoren

Factor	Aantal sanctiepunten
Medeplegen	+ 25% over de basispunten
Willekeurig gekozen slachtoffer	+25% over de basispunten
Discriminatoire aspecten	+25% over de basispunten
Sportevenement	+25% over de basispunten
Uitlokking door slachtoffer ²³	-25% over de basispunten

²³ Opvallend is dat de Aanwijzing Kader voor Strafvordering uitlokking als een ‘wettelijke factor’ definieert, terwijl het volgens BOS een delictspecifieke factor is. In dit onderzoek wordt de BOS classificatie aangehouden, aangezien het Openbaar Ministerie rekent met behulp van BOS.

Het punt is dat de effecten van de delictspecifieke factoren bij elkaar worden opgeteld en dan pas worden vermenigvuldigd met het aantal basispunten. Dat betekent dat bij een zaak met een kwalificerend slachtoffer met discriminatoire aspecten de verhoging van het aantal basispunten 125% is, namelijk 100% + 25%. Bij dezelfde zaak met een gewoon slachtoffer is de verhoging van het aantal basispunten 25%. Dit betekent echter wel dat er in deze situatie geen sprake is van een verdubbeling van de gehele strafeis. Een voorbeeld illustreert dit, zie tabel 2.5. Wanneer bij een bedreiging ook sprake is van discriminatoire aspecten, leidt dit bij een gewoon slachtoffer tot een verhoging van 50 euro, namelijk 2 (25% van 8) strafpunten. Bij het kwalificerend slachtoffer wordt het bedrag met 250 euro verhoogd, namelijk 10 (125% van 8) strafpunten. 450 euro is echter niet 100% hoger dan 250 euro, maar 80%.

Tabel 2.5 Bedreiging, mondeling en/of schriftelijk en/of door middel van gebaren met discriminatoire aspecten

Type slachtoffer	Afdoening
Gewoon slachtoffer	Geldtransactie 250 Euro
Kwalificerend slachtoffer	Geldtransactie 450 Euro

2.4. Het gekwalificeerde delict

Naast verhoging van de strafeis vanwege de richtlijn is er voor dit onderzoek ook nog een andere kwestie van belang. In het Wetboek van Strafrecht zijn allerlei soorten delicten te vinden. Met betrekking tot deze delicten kunnen verschillende onderscheidingen worden gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen, tussen formele en materiële delicten, tussen commissie- en omissiedelicten, tussen aflopende en voortdurende delicten, enzovoort.²⁴ In de onderhavige studie is vooral het onderscheid tussen een basisdelict en een gekwalificeerd delict van belang.²⁵

Een *basisdelict* is een zelfstandig delict, waarbij gedragingen voorwerp van strafbaarstelling zijn.²⁶ Een basisdelict is als het ware de meest uitgekleden vorm van het delict. Het is het minimale feitencomplex dat bewezen moet worden om nog onder het Wetboek van Strafrecht te vallen. Met andere woorden: er is geen sprake van *strafverzwarende* of strafverminderende omstandigheden. Voorbeelden van dergelijke basisdelicten zijn belediging (artikel 266 Sr) of eenvoudige mishandeling (artikel 300 lid 1 Sr). Er zijn echter ook artikelen die voortbouwen op het basisdelict.

²⁴ J. de Hullu, *Materieel Strafrecht*, Kluwer: 2006, p. 69-80.

²⁵ Van het gekwalificeerde delict kan het geprivilegieerde delict worden onderscheiden. Een geprivilegieerd delict is strafverminderend ten opzichte van het gronddelict. Hierbij kan worden gedacht aan kinderdoodslag (art. 290 Sr).

²⁶ P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht*, Ars Aequi: 2006, p. 586.

Wanneer bepaalde omstandigheden zich voordoen, dan wordt dit als strafverzwarend beschouwd. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat bepaalde *strafverzwarend* de gevolgen (dood, letsel of schade) zich voordoen of dat de dader een bepaalde hoedanigheid heeft. Dit worden gekwalificeerde delicten genoemd.

Indien de kwalificerende omstandigheid niet aanwezig is of niet bewezen kan worden, dan blijft het basisdelict over. Gekwalificeerde delicten kennen over het algemeen een strafverhoging van het strafmaximum met een derde ten opzichte van de hoogte van de straf genoemd in het basisdelict.²⁷ Wanneer een mishandeling bijvoorbeeld zwaar lichamelijk letsel ten gevolge heeft (artikel 300 lid 2 Sr), dan wordt het strafmaximum van drie jaar gevangenisstraf in lid 1 met een derde verhoogd tot vier jaar. Dit betekent overigens niet dat de officier van justitie ook per definitie een derde hoger moet gaan eisen.

In onderhavige studie staat *niet* de persoon van de dader of de lichamelijke gevolgen voor het slachtoffer centraal, maar alleen de *hoedanigheid/functionaliiteit* van het slachtoffer. Wanneer een ‘ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening’ wordt beledigd (artikel 267 sub 2 Sr) of wordt mishandeld (artikel 304 sub 2 Sr), dan worden de maximale gevangenisstraffen, zoals genoemd in de basisdelicten, met een derde verhoogd. Enkel deze strafverzwarringsgrond is in dit onderzoek relevant voor het onderscheid tussen gekwalificeerd delict en basisdelict. Om verwarring te voorkomen zullen in het vervolg dan ook enkel deze delicten worden aangeduid met de term ‘gekwalificeerde delicten’. De overige strafverzwarringsgronden, zoals voorbedachte rade, lichamelijk letsel en de hoedanigheid van de dader, zijn wel van belang als mogelijke storende variabelen. Indien bijvoorbeeld een agent verbaliseert vanwege een zogenaamde ‘droge klap’, terwijl een gewone burger dusdanig is mishandeld dat hij daar blijvend lichamelijk letsel aan overhoudt, dan zijn de strafeisen moeilijk met elkaar te vergelijken. In de praktijk zou de strafeis in het geval van de burger heel goed hoger kunnen zijn dan die in het geval van de agent, ondanks de verhoging vanwege zijn hoedanigheid als politiefunctionaris. Dit zou de conclusies danig kunnen vertekenen. Het is dus van belang enkel vergelijkbare zaken met elkaar te vergelijken. Voor dit soort storende variabelen zal in dit onderzoek dan ook worden gecontroleerd. De delicten die bijvoorbeeld zijn gekwalificeerd op basis van de gevolgen of de hoedanigheid van de dader, zullen als aparte delicten worden behandeld. In dit onderzoek worden ze – hoewel juridisch niet correct – voor onderzoeksdoeleinden als basisdelicten behandeld. Vervolgens wordt dan ook voor deze delicten onderzocht of de strafeis is verhoogd vanwege de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer.

²⁷ De gangbare gedachte dat het strafmaximum van de gevangenisstraf in geval van gekwalificeerde delicten altijd met een derde worden verhoogd, moet naar onze mening enigszins worden genuanceerd. In dit verband kan worden verwezen naar artikel 261 lid 2 Sr (smaadschrift). Smaadschrift is een zwaardere variant van smaad (art. 261 lid 1 Sr). Smaadschrift kan echter worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar, terwijl smaad kan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden. Dit is een verdubbeling van de straf. Bij de verhoging van de geldboete wordt sowieso een andere systematiek gevolgd. Zie in dit verband bijvoorbeeld art. 395 lid 2 sub 2 Sr (insubordinatie). Hier wordt de geldboete van de vierde naar de vijfde categorie verhoogd.

2.5. De relevante delicten

In Tabel 2.6 wordt aangegeven welke delicten in dit onderzoek worden meegenomen. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende delictcategorieën, namelijk belediging, bedreiging en geweld.

Een eerste selectie die heeft plaatsgevonden heeft betrekking op de Polaris-richtlijnen. Enkel basisdelicten die vallen onder de Polaris-richtlijnen en die relevant zijn voor het vraagstuk over *kwalificerende slachtoffers* worden in dit onderzoek meegenomen. Ten aanzien van de *kwalificerende slachtoffers* hanteert Polaris de volgende basisdelicten: 1) bedreiging, mondeling en/of schriftelijk en/of door middel van gebaren, 2) niet-openbare belediging, 3) mondelinge belediging in het openbaar, 4) schriftelijke belediging in het openbaar, 5) mishandeling, 6) openlijk geweld tegen personen, 7) openlijk geweld tegen personen en goederen, 8) smaad (mondeling), 9) smaadschrift, 10) laster, 11) vernielen goed, 12) beschadigen dier en 13) doden dier. In dit onderzoek worden enkel de basisdelicten 1 t/m 7 onderzocht, omdat de andere genoemde delicten geen betrekking hebben op menselijke slachtoffers [11 t/m 13] of omdat ze qua delict niet helemaal aansluiten bij de focus van deze studie [8 t/m 10]. Dit resulteert in de volgende tabel:

Tabel 2.6 Relevante delicten uit het Wetboek van Strafrecht ingedeeld naar drie delictcategorieën en al of niet een gekwalificeerd delict

Categorie delict	Basisdelict (wetsartikel in Sr)	Gekwalificeerd delict (wetsartikel in Sr)
Belediging	Eenvoudige belediging (266)	Belediging van een ambtenaar in functie (267 sub 2)
Bedreiging	Bedreiging (285)	
Geweld	Openlijke geweldpleging (141 lid 1) Openlijke geweldpleging met letsel (141 lid 2 sub 1 en 2) Eenvoudige mishandeling (300 lid 1) Mishandeling met letsel (300 lid 2) Mishandeling met voorbedachte rade (301 lid 1) Mishandeling met voorbedachte rade met letsel (301 lid 2) Zware mishandeling (302 lid 1) Zware mishandeling met voorbedachte rade (303 lid 1)	Mishandeling van een ambtenaar in functie (304 sub 2)

De delicten in tabel 2.6 worden tenminste in de berekening van de omvangcijfers meegenomen.

Een tweede selectie zal gaandeweg de studie op basis van deze omvangcijfers worden gemaakt. Wanneer blijkt dat bepaalde delicten zo weinig voorkomen in de OM-database dat een fatsoenlijke vergelijking tussen gewone slachtoffers en kwalificerende slachtoffers (hoofdstuk 3) of tussen basisdelicten en gekwalificeerde delicten (hoofdstuk 4) onmogelijk is, dan worden ze bij verdere analyses samengevoegd met andere basisdelicten. Dit zal expliciet worden aangegeven bij de betreffende analyses.

3. Analyse van OM-data: kwalificerende slachtoffers

3.1. Inleiding en onderzoeksvragen

Een eerste ingang om de toepassing en de effecten van de richtlijn te bepalen, is een analyse van de data van het Openbaar Ministerie. Het gaat in dit onderzoek om feiten en zaken met een pleegdatum van 1 december 2006 of later, die het OM in behandeling heeft genomen. De gegevens in het bestand bestrijken de periode tot 1 mei 2008. Dat wil zeggen dat het bestand feiten bevat die voor 1 mei 2008 door het OM in behandeling zijn genomen. Zoals in hoofdstuk 2 is uitgewerkt gaat het hier enkel om de delicten waarop de richtlijn van toepassing is. In paragraaf 3.3 worden deze delicten nogmaals weergegeven. Op basis van deze informatie worden inzichten verkregen in de omvang van de groep kwalificerende slachtoffers enerzijds en in het delict waarvan zij slachtoffer zijn geworden anderzijds. Tevens biedt het inzicht in de wijze waarop deze delicten zijn afgedaan door het OM en in de door de rechter opgelegde straffen, meer bepaald de hoogte van een eventuele transactie, geldboete, taakstraf of vrijheidsstraf. Deze uitkomsten voor kwalificerende slachtoffers kunnen worden vergeleken met die voor gewone slachtoffers. Voor de analyse is een afslag van het OM-data bestand gebruikt van 30 april 2008.

De volgende zes onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk (deels) beantwoord (zie voor de nummering Hoofdstuk 1).

Omvang:

- (1) Hoeveel strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn er sinds 1 december 2006 ingestroomd en afgesloten, verdeeld naar soort slachtoffer en naar type delict?

Openbaar Ministerie:

- (4) Op welke wijze worden belediging, bedreiging en geweld afgedaan? (sepot, transactie of dagvaarding)
- (6) Zijn de transactiebedragen bij kwalificerende slachtoffers hoger dan bij vergelijkbare delicten waarbij geen sprake is van een kwalificerend slachtoffer?
- (10) Is er sprake van eenheid/uniformiteit in de afdoening in vergelijkbare zaken tussen parketten, tussen verschillende slachtoffers en tussen verschillende delicten?

Rechtsprekende macht:

- (14) Welke straffen legt de rechter op wanneer het een kwalificerend slachtoffer betreft?
- (15) Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in het geval van kwalificerende slachtoffers hoger dan bij vergelijkbare delicten zonder kwalificerend slachtoffer?

3.2. Leeswijzer

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.3 wordt een beschrijving van de werkwijze gegeven. Daarbij wordt ingegaan op de bewerkingen die op de database zijn uitgevoerd, op de keuzes die hierin zijn gemaakt en op de gevolgen van deze keuzes.

In paragraaf 3.4 wordt de omvang van de groep kwalificerende slachtoffers behandeld. Daarbij wordt ingegaan op het aantal zaken dat is gepleegd na 1 december 2006 en dat voor 30 april 2008 is ingestroomd bij het OM, en het aantal zaken dat is gepleegd na 1 december 2006 en dat voor 30 april 2008 is afgesloten. Dit onderscheid is belangrijk, omdat er een tijdsperiode zit van ongeveer gemiddeld 6 á 7 maanden tussen het instromen bij het OM en het afsluiten van de zaak.²⁸ Naast deze analyses op het gehele bestand zullen we de omvang van de instroom tevens bepalen voor het jaar 2007. Hierbij gaat het om zaken met een pleegdatum van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2007. Dit verschaft inzicht in de jaarlijkse prevalentie van zaken met kwalificerende slachtoffers. Onderzoeksvraag 1 wordt hiermee beantwoord.

In paragraaf 3.5 gaat het om de uitkomsten van de zaken met kwalificerende slachtoffers. Op welke wijze zijn zaken afgedaan? In welk percentage vond er transactie plaats, in welk percentage legde de rechter een geldboete, een taakstraf of een vrijheidsstraf op? Wat waren de gemiddelde hoogtes c.q. lengtes van deze straffen? En hoe verhouden de gegevens zich met de zaken waarin geen kwalificerend slachtoffer aanwezig is? Onderzoeksvragen 4, 6, 10, 14 en 15 worden hiermee deels beantwoord. Paragraaf 3.6 bevat een samenvatting van de belangrijkste resultaten.

3.3. Werkwijze

De database waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, is ter beschikking gesteld door het WODC, afdeling SIBA.²⁹ Het bevat de gegevens van het OM over de door haar behandelde feiten en zaken. Deze database is primair bedoeld voor beleidsinformatie en wordt voor dat doel gebruikt door het Parket-Generaal. De WODC afdeling SIBA heeft een kopie van deze database voor onderzoeksdoeleinden.

De afslag van het bestand dat is gebruikt is van 1 mei 2008. Het meest recente dossier in de database dateert van 30 april 2008. Voor de analyses in dit hoofdstuk zijn verder op voorhand een drietal selecties gemaakt.

In de eerste plaats heeft het onderzoek enkel betrekking op feiten die zijn gepleegd door meerderjarige verdachten, 18 jaar en ouder dus.

In de tweede plaats is er geselecteerd op de pleegdatum van het delict. Uit de database zijn enkel de gegevens gehaald van feiten die na 1 december 2006 zijn gepleegd. Dit is de datum waarop de richtlijn van kracht werd.

²⁸ Zie <http://www.wodc.nl>

²⁹ Met dank aan Peter Paul Groen van het WODC.

In de derde plaats is er uiteraard geselecteerd op de delicten waarop de verandering van de richtlijn van toepassing is. Die delicten zijn gecategoriseerd in drie categorieën, namelijk belediging, bedreiging en geweld. De geweldscategorie is daarbij verder onderverdeeld in:

- Openlijke geweldpleging (openlijke geweldpleging en openlijke geweldpleging met letsel tot gevolg)
- Eenvoudige mishandeling (mishandeling)
- Mishandeling verzwaard (mishandeling met letsel tot gevolg, mishandeling met letsel, mishandeling met voorbedachte rade, zware mishandeling, zware mishandeling met voorbedachte rade)

Naast deze indeling wordt in het hoofdstuk, zoals ook al toegelicht in Hoofdstuk 2 steeds een onderscheid gemaakt tussen de slachtoffers. Hierbij worden de slachtoffers verdeeld over de volgende vijf categorieën:

1. gewone slachtoffers (derhalve slachtoffers die geen deel uitmaken van de navolgende categorieën)
2. politiefunctionarissen (bij de uitoefening van hun werk);
3. overige functionarissen (bij de uitoefening van hun werk);
4. slachtoffers burgermoed;
5. slachtoffers in een afhankelijke positie ten opzichte van de dader.³⁰

Een vierde selectie heeft slechts betrekking op de transactiebedragen en de vonnissen. Er zijn analyses gemaakt van de aangeboden transacties en de uitspraken in rechtszaken. Verschillende feiten kunnen tezamen in een zaak of dossier worden samengebracht. De aangeboden transactie van het OM of de uitspraak van de rechter heeft dan betrekking op verschillende strafbare feiten. Dat levert voor het vergelijken van de uitspraken in zaken met kwalificerende slachtoffers en gewone slachtoffers een probleem op. Het kan zijn dat één zaak één feit met een kwalificerend en één feit met een gewoon slachtoffer omvatte, en het kan ook zijn dat één zaak verschillende delicten tegen een kwalificerend slachtoffer omvatte. In deze gevallen is niet meer te achterhalen in welke mate de uitspraak betrekking had op het feit met het kwalificerende slachtoffer en/ of op welk delict. Dit omdat de rechter niet voor elk feit (artikel) afzonderlijk een uitspraak doet, maar wel op basis van samenvoeging van feiten (artikelen) tot een ‘gewogen’ uitspraak komt die niet altijd is terug te voeren tot het desbetreffende feit. Er is daarom gekozen alleen zaken die één feit betreffen, de zogenaamde enkelvoudige feiten, gepleegd tegen kwalificerende slachtoffers, mee te nemen in de analyses van de hoogte van boetes en straffen. Dat betekent dat een deel van de zaken en daarmee een (nog groter) deel van de feiten buiten beschouwing wordt gelaten.

³⁰ De laatste categorie wordt enkel meegenomen bij de analyses waar het de omvang van de groep kwalificerende slachtoffers betreft. Voor de analyses van de hoogte van transacties en boetes en straffen wordt deze categorie weggelaten.

Tot slot is voor een goed begrip van de analyses belangrijk aan te geven dat er analyses zijn gedaan op de instroom van feiten, het afsluiten van feiten en op de aangeboden transacties en de uitspraken in rechtszaken.

We lichten dit onderscheid toe:

1. Er zijn analyses gemaakt van de instroom; met andere woorden de feiten die na 1 december 2006 zijn gepleegd en voor 1 mei 2008 zijn ingestroomd. Een deel van deze delicten, met name die in de laatste periode zijn ingestroomd, zijn nog niet afgesloten. Deze instroom is met name interessant omdat het een beeld geeft van de omvang van het aantal kwalificerende slachtoffers, het soort delict dat hen is overkomen en de relatieve verhouding tot gewone slachtoffers.
2. Er zijn analyses gemaakt van afgeronde zaken. Dit betreft de strafbare feiten die na 1 december 2006 zijn gepleegd maar voor 1 mei 2008 zijn afgesloten, die hebben geresulteerd in een sepot, een transactie, een geldboete of een taak- of vrijheidsstraf. Ook hier gaat het om de omvang, het soort delict en de relatieve verhouding tussen kwalificerende slachtoffers en gewone slachtoffers. Tevens worden hiermee de vragen beantwoord over de wijze waarop het OM het feit heeft afgedaan. Heeft zij deze geseponneerd, ad informandum gevoegd, een transactie aangeboden of heeft het OM de verdachte van het strafbare feit gedagvaard?

3.4. Omvang kwalificerend slachtofferschap

Instroom feiten

Van de relevante delicten zijn er sinds 1 december 2006 80.651 door het OM in behandeling genomen, zie tabel 3.1. Daarvan betroffen 9.474 feiten kwalificerende slachtoffers, ofwel 11,7% van het totaal.

Tabel 3.1: Aantallen gewone en kwalificerende slachtoffers ingestroomd in de periode december 2006 t/m April 2008

Kwalificerend slachtoffer	N	Percentage
Gewoon slachtoffer	71177	88,3%
Kwalificerend slachtoffer	9474	11,7%
Totaal	80651	100,0%

Van de feiten met kwalificerende slachtoffers had ongeveer een derde betrekking op een politiefunctionaris (33,9% van het deel met kwalificerende slachtoffers). Een ongeveer even groot gedeelte, 34,9% betrof een andere functionaris, 5,1% een slachtoffer burgermoed en 26,2% een afhankelijk slachtoffer. Zie tabel 3.2.

Tabel 3.2: Onderverdeling van kwalificerende slachtoffers; aantallen ingestroomd in de periode december 2006 t/m april 2008

Kwalificerend slachtoffer	N	Percentage
Politie	3214	33,9%
Andere functionaris	3302	34,9%
Slachtoffer burgermoed	480	5,1%
Afhankelijke	2478	26,2%
Totaal kwalificerend	9474	100,0%

In tabel 3.3 zijn de kwalificerende slachtoffers uitgesplitst naar delictcategorie. De tabel maakt duidelijk dat bij de categorie belediging zeer zelden een kwalificerend slachtoffer wordt vermeld. Slechts 0,6% van de kwalificerende slachtoffers heeft een delict uit de categorie belediging meegemaakt. De kwalificerende slachtoffers zijn ongeveer gelijk verdeeld over de categorieën bedreiging en geweld, 49,3% om 50,1%.

Tabel 3.3: Aantallen ingestroomde slachtoffers in de periode december 2006 t/m April 2008 uitgesplitst naar drie delictcategorieën

Categorie delicten	Belediging		Bedreiging		Geweld		Totaal	
Gewoon	11026	15,4%	14569	20,4%	45582	64,2%	71177	100%
Kwalificerend slachtoffer totaal (%)	57	0,6%	4667	49,3%	4750	50,1%	9474	100%

Tabel 3.3a leert verder dat politiefunctionarissen en andere functionarissen relatief iets vaker slachtoffer zijn van bedreiging dan van geweld, terwijl slachtoffers burgermoed en andere kwalificerende slachtoffers vaker een geweldsdelict hebben meegemaakt dan dat zij werden bedreigd.

Tabel 3.3a: Onderverdeling van kwalificerende slachtoffers ingestroomd in de periode december 2006 t/m April 2008, uitgesplitst naar drie delictcategorieën

Categorie delicten	Belediging		Bedreiging		Geweld		Totaal	
Politie functionaris	54	94,7%	1761	37,7%	1399	29,5%	3214	33,9%
Andere functionaris	3	5,3%	1801	38,6%	1498	31,5%	3302	34,9%
Slachtoffer burgermoed	0	0,0%	158	3,4%	322	6,8%	480	5,1%
Afhankelijke	0	0,0%	947	20,3%	1531	32,2%	2478	26,2%
Totaal	57	100%	4667	100%	4750	100%	9474	100%

We kunnen de geweldscategorie nog verder uitsplitsen in openlijke geweldpleging, mishandeling en mishandeling verzwaard (letsel, voorbedachte rade, zware mishandeling). Uit tabel 3.4 blijkt dan dat kwalificerende slachtoffers een groter³¹ gedeelte uitmaken van de laatste groep: 11,8% van de zaken mishandeling met letsel, voorbedachte rade of zware mishandeling bestaat uit kwalificerende slachtoffers, tegen 7,3% van de mishandelingen en 6,9% van de feiten van openlijke geweldpleging.

Tabel 3.4: Aantallen ingestroomde slachtoffers van geweld in de periode december 2006 t/m april 2008 uitgesplitst naar drie typen geweld

Categorie delicten	Openlijke geweldpleging		Mishandeling		Mishandeling verzwaard	
Geen kwalificerend slachtoffer gecodeerd	9924	93,1%	29086	92,7%	6490	88,2%
Kwalificerend slachtoffer totaal	736	6,9%	2290	7,3%	868	11,8%
Totaal	10660	100%	31376	100%	7358	100%

³¹ Gezien het aantal slachtoffers dat in de vergelijking betrokken is gaat het hier steeds om significante verschillen.

Om een schatting te maken van het aantal feiten per jaar waarbij kwalificerende slachtoffers betrokken zijn, is ook een analyse gedaan op de ingestroomde feiten gepleegd in 2007 (Zie tabel 3.5). De percentages wijken nauwelijks af van die welke in het gehele bestand zijn gevonden. Van de 63330 relevante delicten in de categorieën belediging, bedreiging en geweld hebben er 11,8% betrekking op kwalificerende slachtoffers. Hiervan betreft ongeveer een derde politiefunctionarissen (32,4%), eveneens een derde andere functionarissen (35,3%), 5,2% een slachtoffer burgermoed en 27,2% een afhankelijk slachtoffer, zie tabel 3.5a.

Tabel 3.5: Aantallen gewone en kwalificerende slachtoffers in het kalenderjaar 2007

Kwalificerende slachtoffers	Aantal	Percentage
Gewoon slachtoffer	55840	88,2%
Kwalificerend slachtoffer	7490	11,8%
Totaal	63330	100%

Tabel 3.5a: Onderverdeling van kwalificerende slachtoffers in het kalenderjaar 2007

Kwalificerende slachtoffers	Aantal	Percentage
Politie	2423	32,4%
Andere functionaris	2639	35,3%
Slachtoffer burgermoed	391	5,2%
Afhankelijke	2037	27,2%
Totaal kwalificerend	7490	100%

Afgesloten feiten

Van de relevante zaken met een pleegdatum na 1 december 2006 waren er op 30 april 2008, 39934 afgesloten, zie tabel 3.6. Van deze 39934 zaken was in 13,7% van de gevallen sprake van kwalificerende slachtoffers. Wederom was, zie tabel 3.6a, in ongeveer een derde van de zaken met kwalificerende slachtoffers een politiefunctio-

naris betrokken (35,2%), terwijl nog een derde andere functionarissen betrof (32,7%). Bij 5,2% ging het om een slachtoffer burgermoed, terwijl bij iets meer dan een kwart (26,9%) van de feiten afhankelijke slachtoffers betrokken waren.

Tabel 3.6: Aantallen afgesloten zaken met gewone en kwalificerende slachtoffers in de periode december 2006 t/m april 2008

Gewoon of kwalificerend slachtoffer	Aantal	Percentage
Gewoon slachtoffer	34451	86,3%
Kwalificerend slachtoffer	5483	13,7%
Totaal	39934	100%

Tabel 3.6a: Onderverdeling van afgesloten zaken met kwalificerende slachtoffers in de periode december 2006 t/m april 2008

Kwalificerend slachtoffer	Aantal	Percentage
Politie	1931	35,2%
Andere functionaris	1793	32,7%
Slachtoffer burgermoed	286	5,2%
Afhankelijke	1473	26,9%
Totaal kwalificerend	5483	100%

Tot slot nog de afgesloten feiten met kwalificerende slachtoffers verdeeld naar delict-categorie (Zie tabel 3.7). Er zijn nauwelijks zaken met kwalificerende slachtoffers in de delictcategorie belediging. Bedreiging en geweld zijn qua omvang ongeveer even groot. Respectievelijk 50,2% en 49,4% van de zaken met kwalificerende slachtoffers betreft deze delictcategorieën.

Tabel 3.7: Aantallen afgesloten zaken uitgesplitst naar drie delictcategorieën

Categorie delicten	Belediging		Bedreiging		Geweld		Totaal	
Gewoon slachtoffer	7171	20,8%	7190	20,9%	20090	58,3%	34451	100%
Kwalificerend slachtoffer	18	0,3%	2755	50,2%	2710	49,4%	5483	100%

3.5. Afhandeling kwalificerend slachtofferschap

Afhandeling op het niveau van het OM: type afdoening

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker gedagvaard (zie: tabel 3.8). Waar dit in zaken met gewone slachtoffers in 70,1% van de gevallen gebeurt, is dat bij zaken met kwalificerend slachtoffer in 82,0% van de zaken het geval. Zaken met een kwalificerend slachtoffer worden daarmee minder vaak met een transactie afgedaan. Dat is in 16,2% van de zaken het geval, tegen 28,1% van de zaken zonder kwalificerend slachtoffer. Onvoorwaardelijke septs en voegingen ad informandum komen in gelijke mate en in beide gevallen zelden voor.

Tabel 3.8: Beslissingen OM ten aanzien van feiten met gewone en kwalificerende slachtoffers

Beslissing van het OM	Gewoon slachtoffer		Kwalificerend slachtoffer	
Dagvaarden	24167	70,1%	4497	82,0%
Voeging ad informandum	71	0,2%	11	0,2%
Onvoorwaardelijk sepot	528	1,5%	87	1,6%
Transactie	9685	28,1%	888	16,2%
Totaal	34451	100%	5483	100%

Tussen de verschillende soorten kwalificerende slachtoffers zijn, volgens tabel 3.9. kleine verschillen waarneembaar. Bij de politiefunctionarissen wordt het meest gedagvaard, in 86,4% van de gevallen, terwijl bij slachtoffers burgermoed en afhankelijken minder vaak wordt gedagvaard en meer transacties worden aangeboden.

Tabel 3.9: Beslissing OM onderverdeeld naar type kwalificerend slachtoffer

Beslissing van het OM	Politie	Andere functionaris	Slachtoffer burgermoed	Afhankelijke
Dagvaarden	86,4%	81,9%	76,9%	77,5%
Voeging ad informandum	0,2%	0,3%	0,0%	0,1%
Onvoorwaardelijk sepot	1,6%	1,4%	1,4%	1,8%
Transactie	11,9%	16,4%	21,7%	20,6%
	100%	100%	100%	100%
Totaal aantal	1931	1793	286	1473

Afhandeling op het niveau van het OM: aanhouden-uitreiken

In de brief van het college van Procureurs-generaal komt ook de mogelijkheid tot het gebruik van een aanhouden-uitreiken procedure (kortweg AU-procedure) ter sprake.³² We bezien in hoeverre het feit dat een zaak een kwalificerend slachtoffer bevat, verschil uitmaakt voor het gedeelte zaken waarin een AU-procedure wordt gevolgd. Uit tabel 3.10 blijkt namelijk dat een AU-procedure wordt toegepast bij 44% van de gewone slachtoffers en bij 48,3% van de kwalificerende slachtoffers.

Tabel 3.10: Percentage AU-procedures bij gewone en kwalificerende slachtoffers

	Totaal Aantal	Waarvan: % AU-procedure
Gewoon slachtoffer	18876	44,0%
Kwalificerend slachtoffer	1490	48,3%

Uit tabel 3.11 blijkt dat het verschil in het voorkomen van AU-procedures vooral voor rekening komt van de bedreiging en eenvoudige mishandelingzaken. Hier is steeds het percentage zaken met een AU-procedure 9% hoger bij kwalificerende slachtoffers dan bij gewone slachtoffers, respectievelijk 52,3% om 43,4% en 52,9% om 43,6%.

³² In bepaalde strafzaken is het mogelijk dat de aangehouden verdachte meteen de dagvaarding krijgt uitgereikt of een transactie krijgt aangeboden.

Tabel 3.11: Percentage AU-procedures bij gewone en kwalificerende uitgesplitst naar delicttypen

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerend slachtoffer	
	Totaal aantal	Waarvan: % AU-procedure	Totaal Aantal	Waarvan % AU-procedure
Openlijke geweldpleging	3056	27,5%	172	30,2%
Bedreiging	2290	43,4%	684	52,3%
Mishandeling	7628	43,6%	342	52,9%
Mishandeling (met letsel, voorbedachte rade of zwaar)	1684	38,5%	122	38,5%

Afhandeling op het niveau van het OM: voorlopige hechtenis

De richtlijn behandelt ook de mogelijkheid tot het vorderen van voorlopige hechtenis. Voorlopige hechtenis wordt bij 6,7% van de gewone en bij 13,6 % van de kwalificerende slachtoffers bevolen, zie tabel 3.12.

Tabel 3.12: Percentage Voorlopige hechtenis bij gewone en kwalificerende slachtoffers

	Totaal Aantal	Waarvan: % Voorlopige hechtenis
Gewoon slachtoffer	18876	6,7%
Kwalificerend slachtoffer	1490	13,6%

De verschillen ten aanzien van voorlopige hechtenis blijken vooral voor rekening te komen van zaken met openlijke geweldpleging. Bij bedreiging en mishandeling (al dan niet met letsel, voorbedachte rade of zware mishandeling) komt voorlopige hechtenis bij kwalificerende slachtoffers ongeveer even veel voor als bij gewone slachtoffers. Bij openlijke geweldpleging is het verschil daarentegen groot. Voorlopige hechtenis komt ruim vier keer zo vaak voor bij kwalificerende slachtoffers als bij gewone slachtoffers, 29,1% om 7,1%. Zie tabel 3.13.

Tabel 3.13: Percentage voorlopige hechtenis uitgesplitst naar delictcategorie en type kwalificerend slachtoffer

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerend slachtoffer	
	Totaal aantal	Waarvan: % Voorlopige hechtenis	Totaal aantal	Waarvan % Voorlopige hechtenis
Openlijke geweldpleging	3056	7,1%	172	29,1%
Bedreiging	2290	11,0%	684	13,5%
Mishandeling	7628	4,8%	342	3,5%
Mishandeling (met letsel, voorbedachterade of zwaar)	1684	25,5%	122	27,9%

Afhandeling op het niveau van het OM: hoogte transactie³³

Uit tabel 3.14, een vergelijking van de hoogte van de transactiebedragen per delictcategorie blijkt dat voor kwalificerende slachtoffers steeds hogere bedragen worden gevraagd dan voor gewone slachtoffers. Bij de categorie belediging is het gemiddelde bedrag 20% hoger, bij bedreiging 36% en bij geweld 43%.

Tabel 3.14: Gemiddelde transactiebedragen voor gewone en kwalificerende slachtoffers verdeeld naar delictcategorie

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	N	Gemiddeld in Euro	N	Gemiddeld in Euro	
Belediging	3481	280	13	334	+20%
Bedreiging	1068	233	317	314	+36%
Geweld	5327	285	272	406	+43%

De gemiddelde bedragen verschillen tussen de verschillende soorten kwalificerende slachtoffers (zie tabel 3.15). Bij bedreiging liggen de bedragen voor politiefunctio-

³³ De analyse betreft uitsluitend enkelvoudige zaken

narissen en andere functionarissen 38% hoger (beide 321 euro) en voor slachtoffers burgermoed 11% hoger (258 euro). Bij de categorie geweld liggen de bedragen 67% (471 euro), 42% (400 euro) en 18% (333 euro) hoger voor politiefunctionarissen, andere functionarissen en slachtoffers burgermoed. Tabel 3.15 biedt een overzicht van de gemiddelde bedragen (de categorie belediging is niet opgenomen vanwege het te kleine aantal kwalificerende slachtoffers).

Tabel 3.15: Gemiddelde transactiebedragen bedreiging en geweld onderverdeeld naar type kwalificerend slachtoffer

	Bedreiging		Geweld	
	N	Gemiddeld in Euro	N	Gemiddeld in Euro
Gewoon slachtoffer	1078	233	5465	282
Politie functionarissen	96	321	471	471
Andere functionarissen	204	321	173	400
Slachtoffers burgermoed	15	258	38	333

De gevonden verschillen blijken ook (tabel 3.16) wanneer we de geweldscategorie verder uitsplitsen.³⁴ Het gemiddelde transactiebedrag bij openlijke geweldpleging blijkt 28% hoger te liggen voor kwalificerende slachtoffers dan voor gewone slachtoffers. Bij mishandeling is dit percentage 42% hoger.

Tabel 3.16: Gemiddelde transactiebedragen uitgesplitst naar twee typen geweldsdelicten

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	Gemiddeld in Euro	N	Gemiddeld in Euro	N	
Openlijke geweldpleging	283	1296	364	36	+28%
Mishandeling	284	3933	404	175	+42%

³⁴ Voor mishandeling verzwaaard waren er te weinig zaken beschikbaar.

Afhandeling op het niveau van het OM: uniformiteit tussen arrondissementen in hoogte transacties

De vraag of arrondissementen op uniforme wijze met de afhandeling van zaken met kwalificerende slachtoffers omgaan of dat er significante verschillen tussen de arrondissementen bestaan bij de afhandeling van zaken met kwalificerende slachtoffers, is niet eenvoudig te beantwoorden. Het is hiervoor niet voldoende om de gevonden gemiddelde transactiebedragen voor kwalificerende slachtoffers per arrondissement te vergelijken. De verschillen tussen deze bedragen worden namelijk door verschillende factoren bepaald. Zo verschillen arrondissementen in de gemiddelde hoogte van de bedragen die zij opleggen. In het ene arrondissement worden hogere gemiddelde transacties gevorderd dan in het andere. Maar ook loopt de samenstelling van de door de arrondissementen behandelde zaken sterk uiteen. Het ene arrondissement zal bijvoorbeeld een groter gedeelte mishandelingen behandelen, het ander een groter gedeelte beledigingen. Omdat de transactiebedragen voor verschillende delicten uiteenlopen is het mogelijk dat verschillen in de gemiddelde hoogte van transactiebedragen per arrondissement verklaard kunnen worden uit de verschillen in samenstelling van delicten per arrondissement.

Er spelen dus meerdere factoren een rol bij het verklaren van de hoogte van transactiebedragen. Bij de vraag naar uniformiteit tussen arrondissementen in de behandeling van kwalificerende slachtoffers is het van belang te bepalen in hoeverre het nu uitmaakt voor de hoogte van het transactiebedrag of de zaak nu vervolgd is in het ene arrondissement of het andere. Is het effect van zaken met een kwalificerend slachtoffer op het transactiebedrag nu in alle arrondissementen hetzelfde of zijn er statistisch significante verschillen? In technische termen: in hoeverre is er een significant interactie-effect tussen kwalificerend slachtoffer en arrondissement op het transactiebedrag?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is een variantie-analyse uitgevoerd. Deze analyse wijst uit of een bepaalde factor een significante bijdrage levert aan gevonden verschillen tussen de transactiebedragen en geeft aan hoe groot deze bijdrage is. Voor deze analyse zijn alleen de categorieën bedreiging en geweld onderzocht. Het aantal kwalificerende slachtoffers per arrondissement in de categorie belediging was te klein om deze ook mee te nemen in de analyse. In de analyse is de invloed van vier factoren gezien:

1. Het hoofd-effect van arrondissementen op transactiebedragen, dat aangeeft dat er in het ene arrondissement gemiddeld hogere transactiebedragen worden aangeboden dan in het andere, ook voor zaken met gewone slachtoffers.
2. Het hoofd-effect van het aandeel zaken met kwalificerende slachtoffers. Aangezien er voor kwalificerende slachtoffers gemiddeld hogere transactiebedragen worden aangeboden, heeft het gedeelte kwalificerende slachtoffers in een arrondissement een invloed op de gemiddelde hoogte van de transactiebedragen.
3. Het effect van het aandeel bedreiging en geweldszaken. Aangezien er bij geweld gemiddeld hogere transactiebedragen worden aangeboden dan bij bedreiging is er een effect te verwachten van het aandeel geweldszaken per arrondissement.
4. Het interactie-effect arrondissement bij kwalificerend slachtoffer.

De eerste drie factoren zijn enkel meegenomen, om te controleren voor een mogelijk storende invloed op de uitkomst waar we voornamelijk in geïnteresseerd zijn, namelijk het interactie-effect arrondissement bij kwalificerend slachtoffer. In tabel 3.17 staan de resultaten van de analyse.

Tabel 3.17 Variantieanalyse op de hoogte van de transactiebedragen

Verklarende variabelen	Sum of Squares	Percentage	d.f.	F	P
Hoofd-effect Arrondissementen	3013578	5,3%	1	19	0.000*
Hoofd-effect Kwalificerend slachtoffer	3809055	6,7%	1	437	0.000*
Effect Bedreiging of geweld	2588140	4,5%	18	297	0.000*
Interactie-effect Arrondissement bij kwalificerend slachtoffer	558155	1,0%	18	4	0.000*
Rest	48101843				
Totaal	57049046	100,0%			

* = Statistisch significant bij een p-waarde < 0.01

Uit de tabel blijkt dat alle factoren een statistisch significant effect hebben op de hoogte van het transactiebedrag. De gevonden effecten zijn niet groot. Zo blijken de verschillen in arrondissementen 5,3% van de variantie te verklaren, het percentage kwalificerende slachtoffers per arrondissement 6,7% van de variantie en het onderscheid tussen bedreiging en geweld 4,5% van de variantie. Ter beantwoording van de vraag of arrondissementen op uniforme wijze met de afhandeling van zaken met kwalificerende slachtoffers omgaan is het interactie-effect van arrondissement bij kwalificerend slachtoffer van belang. Het interactie-effect van arrondissement bij kwalificerend slachtoffer verklaart 1% van de variantie in transactiebedragen. Het resultaat van de variantie-analyse is dat er wel verschillen zijn tussen de arrondissementen in de transactiebedragen die bij zaken met kwalificerende slachtoffers worden opgelegd, maar dat deze verschillen erg klein zijn.

3.6. Vonnis rechter

Vonnissen rechter: soort vonnis

Zoals eerder aangegeven zijn bij de afdoeningen op het niveau van de rechter alleen de enkelvoudige zaken meegenomen; de zaken die slechts één feit betreffen. Dat betekent dat een groot deel van de zaken niet wordt meegenomen. Het merendeel van de zaken betreft meerdere feiten. Dit is met name het geval voor zaken met politiefunctionarissen. In tabel 3.18 is af te lezen dat slechts 21,7% van de zaken met

politiefunctionarissen enkelvoudig is, tegen 29,3% van de zaken met slachtoffers burgermoed en meer dan 40% van de zaken met andere functionarissen of gewone slachtoffers.

Tabel 3.18: Aantal vonnissen in enkelvoudige zaken als percentage van het totaal

	Gewoon slachtoffer	Politie-functi- onaris	Andere func- tionaris	Slachtoffer burgermoed
Totaal aantal vonnissen	24493	1696	1487	222
Aantal vonnissen enkelvoudige zaken	10734	368	623	65
Percentage enkelvoudige zaken	43,8%	21,7%	41,9%	29,3%

Het gedeelte schuldigverklaringen/veroordelingen is nagenoeg hetzelfde, ongeacht of het gaat om een kwalificerend slachtoffer of niet, zo blijkt uit tabel 3.19. In iets meer dan 80% van de zaken wordt de verdachte schuldig verklaard/veroordeeld. Het aandeel vrijspraken is bij de kwalificerende slachtoffers iets lager. In 7,7% van de zaken met kwalificerende slachtoffers wordt de dader vrijgesproken, tegen 9,8% van de zaken met gewone slachtoffers.

Tabel 3.19: Beslissingen rechter voor zaken met gewone en kwalificerende slachtoffers

	Gewone slachtoffers		Kwalificerende slachtoffers	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Niet ontvankelijk verklaring van het OM	15	0,1%	0	0,0%
Ontslag van rechtsvervolging	105	1,0%	15	1,4%
Schorsing vervolging	1	0,0%	0	0,0%
Schuldigverklaring met strafoplegging	8791	81,9%	873	82,7%
Schuldigverklaring zonder strafoplegging	93	0,9%	12	1,1%
Voeging ter zitting	679	6,3%	75	7,1%
Vrijspraak	1050	9,8%	81	7,7%
Totaal	10734	100%	1056	100%

Ten aanzien van de soort opgelegde straf zijn er iets grotere verschillen (tabel 3.20). Vrijheidsstraffen lijken iets vaker voor te komen bij kwalificerende slachtoffers. In zaken zonder kwalificerend slachtoffer wordt in 27,2% van de gevallen een vrijheidsstraf opgelegd, terwijl dit bij kwalificerende slachtoffers in 35,3% van de gevallen voorkomt. Een schadevergoeding komt eveneens vaker voor bij kwalificerende slachtoffers, 18,0% om 14,7%, terwijl een geldboete juist minder vaak voorkomt 35,1% om 44,7%. Zie tabel 3.20.

Tabel 3.20: Opgelegde straf bij gewone en kwalificerende slachtoffers

	Gewone slachtoffers		Kwalificerende slachtoffers	
	Aantal	Percentage*	Aantal	Percentage*
Geldboete	3932	44,7%	306	35,1%
Vrijheidsstraf	2388	27,2%	308	35,3%
Werkstraf	3568	40,6%	370	42,4%
Leerstraf	134	1,5%	9	1,0%
Schadevergoeding	1294	14,7%	157	18,0%
Totaal	8791		873	

* Een combinatie van straffen is mogelijk, de percentages tellen daarom op tot meer dan 100%

Vonnissen rechter: hoogte vonnis

De hoogte van de opgelegde geldboetes en de lengte van de taak- of vrijheidsstraffen voor kwalificerende slachtoffers worden vergeleken met die voor gewone slachtoffers. Een complicerende factor hierbij is dat een opgelegde straf kan bestaan uit een combinatie van straffen. Iemand kan bij voorbeeld een taakstraf en een geldboete krijgen. Dat beïnvloedt echter ook de gevonden gemiddelden per delict. Een voorbeeld: iemand krijgt 50 uur taakstraf en iemand anders voor hetzelfde delict 25 uur taakstraf en een boete van 625 euro. Een gemiddelde berekening zou uitwijzen dat een gemiddelde taakstraf voor dit delict 37,5 uur is. Dat gaat echter voorbij aan het feit dat het ene geval slechts een deel van de straf betrof. Wanneer in het geval van zaken met kwalificerende slachtoffers dergelijke combinaties vaker of juist minder vaak voorkomen zou dit de vergelijkbaarheid met delicten met gewone slachtoffers beperken. We gaan er echter vanuit dat dit niet het geval is.³⁵

We gaan in tabel 3.21 in op de hoogte van de geldboetes. Net als bij de transacties blijken zaken met kwalificerende slachtoffers hogere gemiddelde geldboetes op te leveren dan zaken met gewone slachtoffers. In de categorie geweld ligt het gemiddelde bedrag 20% hoger, bij bedreiging 24%. Ook hier waren te weinig kwalificerende slachtoffers van belediging.

³⁵ Deze informatie staat niet in de database en er kan dus niet voor worden gecontroleerd.

Tabel 3.21: Gemiddelde hoogte geldboetes voor bedreiging en geweld

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	Gemiddeld in Euro	N	Gemiddeld in Euro	N	
Bedreiging	291	474	362	162	+24%
Geweld	332	2271	400	144	+20%

Ook bij een verdere uitsplitsing van de categorie geweld zijn de gemiddelde bedragen voor kwalificerende slachtoffers steeds hoger. Bij eenvoudige mishandeling liggen de gemiddelde geldboetes 23% hoger, bij openlijke geweldpleging 19% en bij de zwaardere vormen van mishandeling 5%. Zie tabel 3.22.

Tabel 3.22: Gemiddelde hoogte geldboetes voor drie typen geweldsmisdrijven

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	Gemiddeld in Euro	N	Gemiddeld in Euro	N	
Openlijke geweldpleging	343	367	407	16	+19%
Mishandeling	320	1498	392	73	+23%
Mishandeling (letsel, voorbedachte rade, zware mishandeling)	399	203	412	15	+5%

De verhoging die te constateren is bij de opgelegde geldboetes en de aangeboden transacties (zie paragraaf 3.5) voor zaken met kwalificerende slachtoffers is niet waar te nemen bij de taakstraffen, zo blijkt uit tabel 3.23. Bij geweldszaken is de gemiddelde taakstraf in een zaak met een kwalificerend slachtoffer even hoog als in een zaak met een gewoon slachtoffer, bij bedreiging is de gemiddelde taakstraf zelfs 10% lager.

Tabel 3.23: Gemiddelde hoogte taakstraffen (in uren) voor bedreiging en geweld

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	Duur taakstraf in uren	N	Duur taakstraf in uren	N	
Bedreiging	47	374	44	123	-10%
Geweld	63	3051	63	248	+0%

Ook wanneer de geweldsdelicten verder worden uitgesplitst komen de gemiddelde hoogtes van de taakstraffen voor zaken met en zonder kwalificerende slachtoffers redelijk overeen. Voor openlijke geweldpleging en mishandeling zijn de gemiddelde taakstraffen iets hoger, respectievelijk 4% en 2% en voor mishandeling met letsel, voorbedachte rade of zware mishandeling is de gemiddelde taakstraf juist 7% lager. Zie tabel 3.24.

Tabel 3.24: Gemiddelde hoogte taakstraffen (in uren) voor drie typen geweldsmisdrijven

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	Duur taakstraf in uren	N	Duur taakstraf in uren	N	
Openlijke geweldpleging	70	888	73	53	+4%
Mishandeling	46	1292	47	34	+2%
Mishandeling (letsel, voorbedachte rade, zware mishandeling)	81	871	75	10	-7%

Tot slot dan nog de vrijheidsstraffen. Tabel 3.25 laat zien dat hier een vergelijkbare waarneming mogelijk is als bij de taakstraffen. Bij bedreiging zijn de gemiddelden voor kwalificerende en gewone slachtoffers hetzelfde, maar voor geweld is het gemiddelde 10% lager.

Tabel 3.25: Gemiddelde duur vrijheidsstraffen (in dagen) voor bedreiging en geweld

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	Duur taakstraf in uren	N	Duur taakstraf in uren	N	
Bedreiging	43	422	43	45	+0%
Geweld	45	1861	38	163	-10%

Wanneer we de geweldsdelicten verder uitsplitsen is een gevarieerd beeld waar te nemen. Voor de zwaardere mishandelingsvormen is de gemiddelde vrijheidsstraf 16% hoger, terwijl voor de eenvoudige mishandeling het 29% lager ligt en voor openlijk geweldpleging zelfs 39% lager. Zie tabel 3.26.

Tabel 3.26: Gemiddelde duur vrijheidsstraffen geweld (in dagen) uitgesplitst naar type

	Gewoon slachtoffer		Kwalificerende slachtoffers		Percentage hoger
	Duur taakstraf in uren	N	Duur taakstraf in uren	N	
Openlijke geweldpleging	44	420	27	54	-39%
Mishandeling	27	422	20	41	-29%
Mishandeling (letsel, voorbedachte rade, zware mishandeling)	69	604	80	42	+16%

3.7. Samenvatting

De belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk kunnen als volgt worden samengevat:

1. Van de relevante delicten zijn er in de periode 1 december 2006 tot en met 30 april 2008 80.651 door het OM in behandeling genomen. 11,7% van deze delicten betrof kwalificerende slachtoffers. In dezelfde periode zijn er 39934 van deze zaken af-gesloten. Hiervan betrof 13,7% kwalificerend slachtoffers. Van de feiten met kwalificerende slachtoffers had ongeveer een derde betrekking op een politiefunctionaris en eveneens een derde op andere functionarissen. Iets meer dan 5% kwam voor rekening van slachtoffers burgermoed en iets meer dan kwart

voor afhankelijken.

2. Kwalificerende slachtoffers komen in de categorie belediging nauwelijks voor. Ze komen wel voor in de categorieën bedreiging en geweld en daarover zijn ze gelijkelijk verdeeld. Politiefunctionarissen en andere functionarissen worden vaker slachtoffer van bedreiging, terwijl slachtoffers burgermoed en afhankelijke slachtoffers vaker slachtoffer worden van geweldsdelicten.
3. Bezien we alleen het jaar 2007 dan maken kwalificerende slachtoffers 11,8% van het totaal van 63330 feiten op. In 2423 (32,4% van het gedeelte kwalificerende slachtoffers) gevallen gaat het om een politiefunctionaris. In 2639 (35,3%) van de gevallen om een andere functionaris, in 391 (5,2%) van de gevallen gaat het om een slachtoffer burgermoed en in 2037 (27,2%) gevallen om een afhankelijke.
4. In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker gedagvaard en minder vaak een transactie opgelegd dan in zaken met gewone slachtoffers. In 82% van de zaken met een kwalificerend slachtoffer wordt gedagvaard, tegen 70,1% van de zaken met een gewoon slachtoffer, terwijl bij het opleggen van transacties deze percentages respectievelijk 16,2% en 28,1% zijn. Met name bij zaken met politiefunctionarissen wordt vaker gedagvaard. Dit gebeurt in 86,4% van deze zaken.
5. In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker een AU-procedure gehanteerd dan bij gewone slachtoffers. De AU-procedure komt in 48,3% van de zaken met kwalificerend slachtoffer voor tegen 44% van de zaken met een gewoon slachtoffer.
6. In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker de voorlopige hechtenis bevolen dan bij gewone slachtoffers. Namelijk 13,6% om 6,7%.
7. Het gemiddelde transactiebedrag in zaken met kwalificerende slachtoffers is hoger dan bij gewone slachtoffers. Voor de categorie belediging is het gemiddeld 20% hoger, voor bedreiging 36% en voor geweld 43%. Met name zaken met politiefunctionarissen hangen samen met hogere gemiddelde transactiebedragen. Bij een bedreiging van een politiefunctionaris is het transactiebedrag gemiddeld 38% hoger en bij geweld 67% hoger.
8. Er is een statistisch significant verschil tussen arrondissementen in de hoogte van de transactiebedragen bij zaken met kwalificerende slachtoffers. Dit verschil is echter zeer klein.
9. Het percentage schuldigverklaringen/veroordelingen is voor kwalificerende slachtoffers nagenoeg hetzelfde als voor gewone slachtoffers. Het gedeelte vrijspraken voor kwalificerende slachtoffers is iets lager. Vrijheidsstraffen komen in zaken met kwalificerende slachtoffers vaker voor dan in zaken met gewone slachtoffers, terwijl geldboetes juist minder vaak voorkomen.
10. De gemiddelde geldboete in zaken met kwalificerende slachtoffers is hoger dan bij gewone slachtoffers. Bij bedreiging is het 24% hoger, bij geweldszaken 20%.
11. Bij de taak- en vrijheidsstraffen zijn de gemiddelde hoogtes van de straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers lager of gelijk aan die van gewone slachtoffers. Bij geweldszaken zijn de gemiddelden van de taakstraffen bij kwalificerende slachtoffers gelijk aan die van gewone slachtoffers, terwijl ze bij vrijheidsstraffen 10% lager liggen. Bij bedreigingzaken zijn de taakstraffen gemiddeld juist 10% lager voor kwalificerende dan voor gewone slachtoffers, terwijl de gemiddelden voor de vrijheidsstraffen hetzelfde zijn.

4. Analyse van OM-data: gekwalificeerde delicten

4.1. Inleiding, onderzoeksvragen en leeswijzer

Naast de zaken met kwalificerende slachtoffers zijn er gekwalificeerde delicten, dat wil zeggen delicten die gekwalificeerd zijn vanwege het slachtoffer. Het gaat dan om de delicten belediging en mishandeling van een ambtenaar in functie. Over deze twee delicten handelt dit hoofdstuk. In beide gevallen betekent de delictsomschrijving dat het om zaken gaat met ambtenaren.

De opzet en werkwijze is gelijk aan die in hoofdstuk 3. Ook hier gaat het om het bepalen van de omvang van de groep gekwalificeerde delicten, en het vergelijken van de hoogte van transacties, boetes, taak- en vrijheidsstraffen met de relevante basisdelicten, te weten belediging en eenvoudige mishandeling. Voorts is ook de werkwijze hetzelfde als in hoofdstuk 3. Ook hier zijn analyses gedaan op de instroom van feiten, het afsluiten van feiten en op de aangeboden transacties en de uitspraken in rechtszaken (zie paragraaf 3.3).

De volgende vier onderzoeksvragen komen in dit hoofdstuk aan bod (nummering volgens Hoofdstuk 1).

Gekwalificeerde delicten:

- (2) Hoeveel gekwalificeerde delicten zijn er ingevoerd tegen “een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening”?

Openbaar Ministerie:

- (4) Op welke wijze worden belediging, bedreiging en geweld afgedaan? (sepot, transactie of dagvaarding)
- (6) Zijn de transactiebedragen bij de naar slachtoffers gekwalificeerde delicten hoger dan bij vergelijkbare basisdelicten?

Rechtsprekende macht:

- (14) Welke straffen legt de rechter op wanneer het een gekwalificeerd delict betreft?

Belangrijk te vermelden is dat tussen de gekwalificeerde delicten en kwalificerende slachtoffers overlap bestaat. Dat wil zeggen dat er soms in zaken waarbij een gekwalificeerd delict ten laste gelegd wordt ook expliciet een kwalificerende slachtoffer wordt vermeld. Deze dubblures, die onder meer van belang zijn voor het bepalen van de grootte van de groep gekwalificeerde delicten en kwalificerende slachtoffers tezamen komen in hoofdstuk 5 aan bod.

Dit hoofdstuk bevat verder een box waarin informatie te vinden is over de delictcategorie belemmering/ tegenwerking. Deze delictcategorie bevat de delicten ambtsdwang en wederspanning en hun naar de dader of de gevolgen gekwalificeerde vormen. Deze delicten omvatten feiten die ambtenaren kunnen treffen. De categorie valt echter buiten het bestek van het onderzoek, want het beschermde rechtsbelang

is eerder de openbare orde dan het belang van een specifiek slachtoffer. Er wordt bij deze delicten dan ook regelmatig een kwalificerend slachtoffer vermeld. Bovendien classificeert het geweldsprotocol van de politie deze delicten wel als geweldsdelicten. Daarom zal er een aparte box aan deze categorie worden gewijd. In de box gaan we in op de omvang van deze groep en vergelijken we ook de gemiddelde hoogte van transacties, boetes, taak- en vrijheidsstraffen tussen de zaken waar wel en niet expliciet een kwalificerend slachtoffer is vermeld.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2 gaan we in op de omvang van de groep gekwalificeerde delicten. Net als in hoofdstuk 3 gaat het hier om het aantal zaken dat is gepleegd na 1 december 2006 en voor 30 april 2008 is ingestroomd bij het OM en het aantal zaken dat is gepleegd na 1 december 2006 en voor 30 april 2008 is afgesloten. De zaken die nog niet zijn afgesloten worden enkel meegenomen om de omvang van de groep gekwalificeerde delicten te kunnen bepalen. Tevens wordt in dit hoofdstuk een weergave van de omvang van de groep gekwalificeerde delicten voor het jaar 2007 weergegeven, net zoals dat in hoofdstuk 3 het geval was voor de kwalificerende slachtoffers. Hiermee wordt onderzoeksvraag 1 beantwoord.

In paragraaf 4.3 gaat het om de uitkomsten van de zaken met gekwalificeerde delicten. Op welke wijze zijn zaken afgedaan? In welk percentage vond er transactie plaats, in welk percentage legde de rechter een geldboete, taakstraf of een vrijheidsstraf op? Wat waren de gemiddelde hoogtes c.q. lengtes van deze straffen? En hoe verhouden de gegevens zich met de basisdelicten? Onderzoeksvragen 2,4, 6 en 14 worden hiermee (deels) beantwoord. Paragraaf 4.4 bevat een samenvatting van de belangrijkste resultaten.

4.2. Omvang gekwalificeerde delicten

Instroom feiten

Naast de zaken met een kwalificerend slachtoffer, zijn er gekwalificeerde delicten. Zoals eerder aangegeven betreft dit de zaken waarin een op basis van de persoon van het slachtoffer gekwalificeerd delict ten laste is gelegd. Met een pleegdatum van 1 december 2006 of later was er in 12,1% van de delicten sprake van een naar het slachtoffer gekwalificeerd delict, zie tabel 4.1. Het gaat om 9790 zaken. Het grootste gedeelte hiervan betrof het delict belediging van een ambtenaar in functie, 11% van het totaal, zie tabel 4.1a. Mishandeling van een ambtenaar in functie kwam in 1,2% van de zaken voor.

Tabel 4.1: Aantal basisdelicten en gekwalificeerde delicten in de periode december 2006 t/m april 2008

Type delict	N	Percentage
Basisdelict	70861	87,9%
Gekwalificeerd delict (slachtoffer)	9790	12,1%
Totaal	80651	100%

Tabel 4.1a: Aantallen gekwalificeerde delicten onderverdeeld naar belediging en mishandeling in de periode december 2006 t/m april 2008

Type delict	N	Percentage van totaal aantal slachtoffers
Belediging van een ambtenaar in functie	8858	11,0%
Mishandeling van ambtenaar in functie	932	1,2%
Totaal gekwalificeerd	9790	12.1%

Om het aantal feiten per jaar te illustreren waarbij van gekwalificeerde delicten sprake is, is ook een analyse gedaan op de feiten gepleegd in 2007. Het bestand bevatte 7430 gekwalificeerde delicten met een pleegdatum in 2007, 11,7% van het totaal. Zie tabel 4.2.

Tabel 4.2: Aantallen basisdelicten en gekwalificeerde delicten in het kalenderjaar 2007

Type delict	N	Percentage van totaal aantal slachtoffers
Basisdelict	55900	88,3%
Gekwalificeerd delict (slachtoffer)	7430	11,7%
Totaal	63330	100%

Afgesloten feiten

Er zijn dus in de periode na 1 december 2006 9790 zaken met een naar het slachtoffer gekwalificeerd delict in behandeling genomen door het Openbaar Ministerie. 6579 daarvan zijn in deze periode ook afgesloten, zie tabel 4.3. Dat is 16,5% van het totaal aantal afgesloten zaken. Wederom is het gedeelte belediging van een ambtenaar in functie het grootste deel. Dit delict maakt 15,2% van het totaal uit, tegen 1,3% voor het gekwalificeerde delict mishandeling van een ambtenaar in functie. Zie tabel 4.3a.

Tabel 4.3: Aantallen afgesloten basisdelicten en gekwalificeerde delicten in de periode december 2006 t/m april 2008

Type delict	N	Percentage
Basisdelict	33355	83,5%
Gekwalificeerd delict (slachtoffer)	6579	16,5%
Totaal	39934	100%

Tabel 4.3a: Aantalen afgesloten zaken voor twee typen gekwalificeerde delicten in de periode december 2006 t/m april 2008

Type delict	N	Percentage van totaal aantal slachtoffers
Belediging van een ambtenaar in functie	6039	15,2%
Mishandeling van ambtenaar in functie	540	1,3%
Totaal gekwalificeerde delicten	6579	16,5%

4.3. Afhandeling gekwalificeerde delicten

Afhandeling op het niveau van het OM: type afdoening

Uit paragraaf 3.5 bleek dat in zaken met kwalificerende slachtoffers vaker wordt gedagvaard en minder vaak een transactie wordt opgelegd. Bij gekwalificeerde delicten is dit precies andersom. Hier blijken juist meer transacties te worden opgelegd en minder vaak te worden gedagvaard. Uit tabel 4.4 blijkt dat in 60,6% van de zaken met gekwalificeerde delicten gedagvaard wordt, tegen 74% van de basisdelicten, terwijl het gedeelte zaken dat met transacties wordt afgedaan respectievelijk 38,2% en 24,3% is. Zie tabel 4.4.

Tabel 4.4: Beslissingen OM ten aanzien van basisdelicten en gekwalificeerde delicten

	Basisdelict		Gekwalificeerd delict	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Dagvaarden	24677	74%	3987	60,6%
Voeging ad informandum	56	0,2%	25	0,4%
Onvoorw. sepot	563	1,7%	52	0,8%
Transactie	8059	24,3%	2514	38,2%
Totaal	33355	100%	6579	100%

Het lagere gedeelte dagvaardingen en het hogere gedeelte transacties komt voor rekening van het delict belediging van een ambtenaar in functie, die het leeuwendeel van de gekwalificeerde delicten opmaken. Bij dit delict wordt slechts in 58,6% van de gevallen gedagvaard en in 40,3% van de gevallen een transactie opgelegd. Zie tabel

4.5. Bij de mishandelingen van een ambtenaar in functie komt dagvaarden relatief juist vaker voor dan bij basisdelicten en transacties minder vaak. De percentages voor dit delict komen overeen met de gevonden percentages voor kwalificerende slachtoffers, zie paragraaf 3.5.

Tabel 4.5: Beslissingen OM bij belediging en mishandeling voor twee typen gekwalificeerde delicten

	Belediging van een ambtenaar in functie		Mishandeling van een ambtenaar in functie	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Dagvaarden	3537	58,6%	450	83,3%
Voeging ad informandum	26	0,4%	0	0,0%
Onvoorw. sepot	41	0,7%	11	2,0%
Transactie	2435	40,3%	79	14,6%
Totaal	6039	100,0%	540	100,0%

Afhandeling op het niveau van het OM: aanhouden-uitreiken

In de richtlijn komt het gebruiken van een aanhouden-uitreiken procedure (kortweg AU-procedure) aan bod. We bezien in hoeverre het feit dat een zaak een gekwalificeerd delict betreft verschil maakt voor het gedeelte zaken waarin een AU-procedure plaatsvindt.

Bij gekwalificeerde delicten vindt net als bij kwalificerende slachtoffers vaker een AU-procedure plaats, zie tabel 4.6. Bij gekwalificeerde belediging vindt in 60% van de gevallen een AU-procedure plaats tegen 52% bij eenvoudige belediging. Bij mishandeling zijn deze percentages 55% respectievelijk 44%.

Tabel 4.6: Percentage AU-procedure en bij de basis delicten en gekwalificeerde delicten belediging en mishandeling

	Totaal aantal	Waarvan: % AU-procedure
Basis delict belediging	514	52%
Gekwalificeerd delict belediging van ambtenaar in functie	3707	60%
Basis delict mishandeling	7970	44%
Gekwalificeerd delict mishandeling van ambtenaar in functie	167	55%

Afhandeling OM: Opleggen voorlopige hechtenis

Net als bij de kwalificerende slachtoffers blijkt voorlopige hechtenis bij gekwalificeerde delicten vaker voor te komen. Uit tabel 4.7 blijkt dat voorlopige hechtenis in 8% van de gekwalificeerde mishandelingen plaatsvindt tegen 5% van de basis-mishandelingen. Het vorderen van de voorlopige hechtenis is bij belediging niet mogelijk, want art. 67 Sv sluit dit uit.

Tabel 4.7: Percentage voorlopige hechtenis bij de basis delicten en gekwalificeerde delicten mishandeling

	Totaal aantal	Waarvan: % Voorlopige hechtenis
Basis delict mishandeling	7970	5%
Gekwalificeerd delict mishandeling van ambtenaar in functie	167	8%

* Bij belediging komt voorlopige hechtenis niet voor

Afhandeling OM: Hoogte transactiebedragen

Uit paragraaf 3.5 bleek dat de gemiddelde transactiebedragen voor kwalificerende slachtoffers hoger zijn dan voor gewone slachtoffers. Deze verhoging is eveneens waarneembaar bij de vergelijking van de gekwalificeerde delicten met het bijbehorende basisdelict. Waar het gemiddelde transactiebedrag voor belediging 219 euro is, geldt een gemiddelde van 289 euro voor belediging van een ambtenaar in functie, 32% hoger. Voor mishandeling van een ambtenaar in functie geldt een grotere verhoging, het gemiddelde van 448 euro is 55% hoger dan voor het basisdelict mishandeling. Zie tabel 4.8.

Tabel 4.8: Hoogte transactiebedragen bij de basis delicten en gekwalificeerde delicten belediging en mishandeling

	Gemiddeld bedrag	Aantal
Basis delict belediging	219	427
Gekwalificeerd delict belediging van ambtenaar in functie	289	3009
Basis delict mishandeling	289	4284
Gekwalificeerd delict mishandeling van ambtenaar in functie	448	64

Vonnissen rechter

Bij de kwalificerende slachtoffers waren de opgelegde geldboetes door de rechter hoger dan bij gewone slachtoffers, zie paragraaf 3.5. Ook bij de gekwalificeerde delicten is dit het geval. Bij een gekwalificeerde belediging liggen de geldboetes gemiddeld 23% (292 tegenover 237) hoger en bij een gekwalificeerde mishandeling 24% (398 tegenover 322). Zie tabel 4.9.

Tabel 4.9: Gemiddelde hoogte geldboetes bij de basis delicten en gekwalificeerde delicten belediging en mishandeling

	Gemiddeld bedrag (in euro's)	Aantal
Basis delict belediging	237	145
Gekwalificeerd delict belediging van ambtenaar in functie	292	1226
Basis delict mishandeling	322	1656
Gekwalificeerd delict mishandeling van ambtenaar in functie	398	46

Uit tabel 4.10 blijkt dat bij de gekwalificeerde delicten gemiddeld lagere taakstraffen voorkomen. Bij gekwalificeerde belediging is de gemiddelde taakstraf vrijwel gelijk aan die bij eenvoudige belediging, gemiddeld 28 uur om 29 uur. Bij mishandeling is de taakstraf zelfs gemiddeld 13% lager, 40 uur om 46 uur.

Tabel 4.10 Gemiddelde duur taakstraffen (in uren) bij de basis delicten en gekwalificeerde delicten belediging en mishandeling

	Gemiddeld duur van de taakstraf in uren	Aantal
Basis delict belediging	29	14
Gekwalificeerd delict belediging van ambtenaar in functie	28	128
Basis delict mishandeling	46	1390
Gekwalificeerd delict mishandeling van ambtenaar in functie	40	39

Een zelfde beeld is waarneembaar bij de vrijheidsstraffen. Hier komen de gemiddelden voor belediging overeen, voor de eenvoudige en de gekwalificeerde variant gelden gemiddelden van 14 dagen. Voor mishandeling van een ambtenaar in functie geldt een 15% lagere gemiddelde vrijheidsstraf dan voor eenvoudige mishandeling, 21 dagen om 27 dagen. Zie tabel 4.11.

Tabel 4.11: Hoogte vrijheidsstraffen (in dagen) bij de basis delicten en gekwalificeerde delicten belediging en mishandeling in de periode december 2006 t/m april 2008

	Gemiddeld duur van de vrijheidsstraf in dagen	Aantal
Basis delict belediging	14	13
Gekwalificeerd delict belediging van ambtenaar in functie	14	91
Basis delict mishandeling	27	913
Gekwalificeerd delict mishandeling van ambtenaar in functie	21	26

Box 4.1: Belemmering

In het geweldsprotocol van de politie worden naast de genoemde categorieën belediging, bedreiging en geweld ook zaken uit de categorie belemmering/ tegenwerking meegenomen. Het gaat hier om de delicten ambtsdwang en wederspannigheid met dood en/ of letsel tot gevolg en het plegen met vereende krachten. Het betreffen hier zaken die uitsluitend tegen ambtenaren kunnen plaatsvinden. Van dit type delicten (artt. 179, 180, 181 en 182 WvSr) zijn er in de analyseperiode 4856 delicten ingestroomd en 3062 afgesloten. Het is opvallend dat, ondanks het gegeven dat het hier altijd om kwalificerende slachtoffers gaat (want ambtenaren) er vaak expliciet nog een kwalificerend slachtoffer vermeld wordt. Dat is bij 45% van de instroom en bij 45% van de afgesloten feiten het geval. Deze functionaris is bijna altijd een politiemann. In 96% van de zaken met vermelde kwalificerende slachtoffers is dit het geval.

Eveneens is het opvallend dat bij deze delictgroep het expliciet vermelden van een kwalificerend slachtoffer steeds samengaat met een verhoging van de transactiebetragen, de geldboetes en de taak- en vrijheidsstraffen. Bij belemmeringszaken met een vermeld kwalificerend slachtoffer zijn de transacties 5%, de geldboetes 13% hoger, de taakstraffen 22% en de vrijheidsstraffen zelfs 59% hoger, vergeleken met de zaken zonder vermeld kwalificerend slachtoffer. Zie tabel B4.1.

Tabel B4.1 Transacties, boetes en straffen bij belemmeringszaken

	Zonder vermeld kwalificerend slachtoffers		Met vermeld kwalificerend slachtoffers		Percentage hoger
	Gemiddelde trans./straf	N	Gemiddelde trans./straf	N	
Transacties	218 euro	334	3987	162	5%
Geldboetes	248 euro	123	280	72	13%
Taakstraffen	37 uur	19	45 uur	50	22%
Vrijheidsstraffen	22 dagen	16	35 dagen	36	59%

4.4. Samenvatting

De belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk kunnen als volgt worden samengevat:

1. Er zijn sinds 1 december 2006 9790 feiten met gekwalificeerde delicten ingestroomd, 12,1% van het totaal. Hiervan heeft het grootste deel betrekking op het delict belediging van een ambtenaar in functie, namelijk 8858 zaken. Daarnaast zijn er 932 gevallen van mishandeling van een ambtenaar in functie ingestroomd. Van de ingestroomde zaken met gekwalificeerde delicten zijn er 6579 afgesloten, 6039 gevallen van gekwalificeerde belediging en 540 gevallen van gekwalificeerde mishandeling.
2. Bij gekwalificeerde delicten wordt relatief minder vaak gedagvaard en vaker transacties aangeboden. Dagvaarding vindt bij 61% van de gekwalificeerde delicten en bij 74% van de basisdelicten plaats. Bij transactie zijn deze percentages respectievelijk 38% en 24%. Deze verschillen worden veroorzaakt door gekwalificeerde belediging: bij 59% vindt i.c. dagvaarding plaats en bij 40 % een transactie. Bij gekwalificeerde mishandeling komen de percentages overeen met de eerder gerapporteerde bevindingen ten aanzien van kwalificerende slachtoffers, namelijk 83% en 15%.
3. Bij gekwalificeerde delicten vindt vaker een AU-procedure plaats dan bij basisdelicten. In 60% van de zaken met gekwalificeerde belediging vindt een AU-procedure plaats, en in 55% van de zaken met gekwalificeerde mishandeling. Bij de basisdelicten zijn deze percentages respectievelijk 52% en 44%.
4. Voorlopige hechtenis komt in zaken met gekwalificeerde delicten vaker voor dan bij basisdelicten. In 8% van de zaken met gekwalificeerde mishandeling wordt voorlopige hechtenis bevolen, tegen 5% van de basis mishandelingen.
5. De transactiebedragen voor gekwalificeerde delicten zijn gemiddeld hoger dan voor basisdelicten. Bij gekwalificeerde belediging zijn de bedragen gemiddeld 32% hoger dan bij eenvoudige belediging en bij gekwalificeerde mishandeling zijn de bedragen 55% hoger dan het basisdelict mishandeling.
6. Datzelfde geldt voor de geldboetes. Hier zijn de gemiddelde bedragen bij gekwalificeerde belediging 23% hoger en bij gekwalificeerde mishandeling 24%.
7. Voor de taak- en vrijheidsstraffen geldt net als bij de kwalificerende slachtoffers dat zij bij gekwalificeerde delicten gelijk of lager zijn dan bij de basisdelicten. Voor gekwalificeerde belediging zijn de straffen ongeveer hetzelfde als voor eenvoudige belediging, bij de taakstraffen zijn ze gemiddeld 3% lager en bij de vrijheidsstraffen zijn zij gelijk. Bij gekwalificeerde mishandeling zijn de straffen lager dan bij eenvoudige mishandeling. Voor de taakstraffen geldt een verschil van 13%; voor de vrijheidsstraffen een verschil van 15%.

5. Analyse van OM-data: overlap tussen kwalificeren de slachtoffers en gekwalificeerde delicten

5.1. Inleiding

Tussen de kwalificerende slachtoffers en gekwalificeerde delicten bestaat overlap, die we hier doublures zullen noemen. Bij een gekwalificeerd delict kan eveneens een kwalificerend slachtoffer worden vermeld. In dit laatste hoofdstuk over de analyse van de OM-data gaan we in op deze doublures.

In paragraaf 5.2 gaan we in op de keuze tussen gekwalificeerd delict en kwalificerend slachtoffer. Door de invoering van de richtlijn heeft het Openbaar Ministerie in gevallen van belediging of mishandeling van een ambtenaar in functie ook de mogelijkheid om in plaats van het gekwalificeerde delict, het kwalificerende slachtoffer te vermelden. Ook kan het voorkomen dat men en het gekwalificeerde delict ten laste legt en het kwalificerend slachtoffer vermeldt.

Voor het bepalen van de totale omvang van het kwalificerend slachtofferschap is deze overlap van belang. In paragraaf 5.3 wordt uitgewerkt wat de totale omvang van het kwalificerend slachtofferschap is in de onderzochte periode, dus van delicten met kwalificerende slachtoffers en gekwalificeerde delicten tezamen. Tevens wordt hier de instroom en het afsluiten van zaken die kwalificerend slachtofferschap betreffen bepaald. In paragraaf 5.4 worden tenslotte de belangrijkste resultaten samengevat.

5.2. De keuze tussen gekwalificeerd delict en kwalificerend slachtoffer

In zaken waarbij belediging of mishandeling van een ambtenaar in functie plaatsheeft zijn er door de invoering van de richtlijn steeds drie mogelijkheden:

1. Men kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen
2. Men kan het basisdelict ten laste leggen en daarbij het kwalificerende slachtoffer expliciet vermelden
3. Men kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen en daarbij ook het kwalificerende slachtoffer vermelden.

Uit tabel 5.1 blijkt dat bij belediging nagenoeg steeds voor de eerste mogelijkheid gekozen wordt. Er is welgeteld één geval van het basisdelict belediging waarbij een kwalificerend slachtoffer expliciet wordt vermeld. Verder zijn er 56 (53+3) gevallen waarbij naast belediging van een ambtenaar in functie expliciet nog een kwalificerend slachtoffer wordt vermeld. Daartegenover staan 8802 gevallen waarin belediging van een ambtenaar in functie zonder kwalificerend slachtoffer wordt vermeld. Dit is bij de mishandeling anders. Hier komt de eerste mogelijkheid zelden voor, in 78 gevallen. Waar het mishandeling van een politiefunctionaris betreft wordt doorgaans voor de derde mogelijkheid gekozen. In 80% van de zaken waarin een politiefunctionaris wordt vermeld, wordt ook het gekwalificeerde delict ten laste gelegd.³⁶ Voor de zaken met andere functionarissen wordt juist de tweede mogelijkheid het meest benut.

³⁶ Er zijn 874 gevallen van mishandeling met expliciet vermelde politiefunctionaris, 696 + 178. In 696 gevallen (80%) hiervan wordt voor mishandeling van een ambtenaar in functie gekozen.

In 87% van de zaken met andere functionarissen wordt het basisdelictten laste gelegd.³⁷ Hiervoor geldt wel dat deze categorie ook niet ambtenaren bevat.

Tabel 5.1 Aantallen voor vier typen gekwalificeerde delicten onderverdeeld naar gewone slachtoffers en vier typen kwalificerende slachtoffers in de periode december 2006 t/m april 2008

	Geen kwalificerend slachtoffer vermeld	Politiefunctionaris	Andere functionaris	Slachtoffer burgermoed	Afhankelijke slachtoffers
Belediging	1863	1	0	0	0
Belediging van een ambtenaar in functie	8802	53	3	0	0
Mishandeling	29084	178	943	189	982
Mishandeling van ambtenaar in functie	78	696	140	0	18

5.3. Omvang kwalificerend slachtofferschap

Om een totaal te kunnen bepalen van kwalificerend slachtofferschap in de onderzochte periode moet de omvang van de overlap tussen gekwalificeerde delicten en delicten met kwalificerend slachtoffers bepaald worden. Deze moet vervolgens worden afgetrokken van de som van de omvang van de kwalificerende slachtoffers en gekwalificeerde delicten. Uit tabel 5.2 blijkt de overlap bij de instroom 829 feiten te betreffen. Bij de afgesloten zaken gaat het om 527 zaken. In totaal zijn er daarmee 18372 zaken met expliciet of impliciet kwalificerende slachtoffers ingestroomd en 11535 afgesloten.³⁸

³⁷ Er zijn 1083 gevallen van mishandeling met expliciet vermelde andere functionaris, 943 + 140. In 943 gevallen (87%) wordt voor eenvoudige mishandeling gekozen.

³⁸ 9474+9790-892 = 18372 (instroom) en 5483+6579-527=11535 (afgesloten).

Tabel 5.2 Totale omvang kwalificerend slachtofferschap in de periode december 2006 t/m april 2008

	Instroom	Afgesloten zaken
Kwalificerende slachtoffers	9474	5483
Gekwalificeerde delicten	9790	6579
Doublures/ overlap	892	527
Totaal kwalificerend slachtofferschap	18372	11535

Een vergelijking van de instroom en de afgesloten zaken bij kwalificerend slachtofferschap met gewoon slachtofferschap leert dat een groter gedeelte van de ingestroomde zaken met (expliciet of impliciet) kwalificerende slachtoffers inmiddels weer is afgesloten, namelijk 62,7% versus 45,6%. Zie tabel 5.3. Dit wijst erop dat zaken met kwalificerende slachtoffers een kortere doorlooptijd hebben.

Tabel 5.3 Ingestroomde versus afgesloten zaken in de periode december 2006 t/m april 2008

	Instroom	Afgesloten zaken	Afgesloten zaken als % instroom
Totaal kwalificerend slachtofferschap	18372	11535	62,7%
Totaal gewoon slachtofferschap	62320	28399	45,6%

5.4. Samenvatting

De belangrijkste resultaten van dit hoofdstuk kunnen als volgt worden samengevat:

1. Bij belediging van een ambtenaar in functie wordt bijna altijd voor het gekwalificeerde delict en niet voor het basisdelict met vermelding kwalificerend slachtoffer gekozen. Bij mishandeling van een ambtenaar in functie is dat complexer. De cijfers geven aan dat bij mishandeling van een politiefunctionaris, meestal (in 80% van de gevallen) voor het gekwalificeerde delict wordt gekozen met vermelding kwalificerend slachtoffer, maar bij mishandeling van een andere functionaris lijkt dit juist in veel mindere mate het geval te zijn. Bij deze groep wordt 13% onder het gekwalificeerde delict geschaard. Dit heeft te maken met het gegeven dat deze groep ook niet-ambtenaren omvat.

2. In de onderzochte periode zijn er 18372 zaken ingestroomd die kwalificerend slachtofferschap betreffen. 11535 zijn daarvan inmiddels afgesloten.
3. Een vergelijking van de instroom versus afgesloten zaken leert dat van de zaken die kwalificerend slachtofferschap betreffen een groter gedeelte is afgesloten dan in zaken die geen kwalificerend slachtofferschap betreffen. Dat wijst erop dat de doorlooptijd van zaken die kwalificerend slachtofferschap betreffen korter is.

6. Analyse van OM-dossiers en rechtbankdossiers

6.1. Inleiding

Het dossieronderzoek waarover in dit hoofdstuk wordt gerapporteerd is een aanvulling op de analyse van de OM-data, waarvan in de hoofdstukken 3 tot en met 5 verslag werd gedaan. Die analyse biedt geen definitief antwoord op de vraag of de richtlijn wordt gevolgd.

In hoofdstuk 3 zijn de hoogtes van de opgelegde geldboetes, transacties, vrijheidsstraffen en taakstraffen in zaken met kwalificerende slachtoffers vergeleken met gelijksoortige zaken met gewone slachtoffers. Hieruit bleek bij de geldboetes en transacties een verhoging in zaken met kwalificerende slachtoffers, die echter bij lange na geen 100% was, terwijl bij de taak- en vrijheidsstraffen zelfs zo'n betrekkelijke verhoging niet kon worden vastgesteld. Dit lijkt in contrast met de richtlijn, wanneer men ervan uitgaat dat in zaken met kwalificerende slachtoffers de strafeis altijd zal worden verdubbeld. Het is echter voorbarig om op basis van de geschetste uitkomsten te concluderen dat de richtlijn niet wordt nagevolgd. Er zijn zeker drie situaties denkbaar, waarbij verdubbeling uitblijft, terwijl het Openbaar Ministerie volgens de richtlijn handelt.

In de eerste plaats bleek uit paragraaf 2.3 al dat de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren betekenen dat BOS geen 100% verhoging adviseert. In die paragraaf werd uitgewerkt dat een bedreiging van een kwalificerend versus een gewoon slachtoffer, in een casus met discriminatoire aspecten, resulteert in een verhoging van 80% en niet van 100%. In dit hoofdstuk bezien we de gevolgen van de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren voor de totale door BOS geadviseerde strafeis in zaken met kwalificerende slachtoffers.

Een tweede mogelijkheid heeft eveneens met het systeem te maken. De verdubbeling van het aantal strafpunten kan betekenen dat een andere, zwaardere strafmodaliteit wordt opgelegd, of dat er gedagvaard wordt in plaats van getransigeerd, zoals ook in paragraaf 2.3 is behandeld. Deze feiten tellen dan uiteraard niet meer mee in de berekening van het gemiddelde transactiebedrag of de gemiddelde geldboete. Tegelijkertijd betekent het dat de zwaardere strafmodaliteiten worden geëist in zaken waarbij bij een gewoon slachtoffer een minder zware modaliteit van toepassing zou zijn. Dit betekent dat de gevonden waarden voor taak en vrijheidsstraffen bij kwalificerende slachtoffers betrekking hebben op relatief lichtere feiten dan bij gewone slachtoffers.

Een derde mogelijkheid is dat het Openbaar Ministerie de eis wel conform de richtlijn formuleert, maar dat het vonnis van de rechter zodanig afwijkt, dat de richtlijn uit beeld verdwijnt. De rechter kan immers besluiten een lagere straf op te leggen dan de officier heeft geëist. In dit hoofdstuk vergelijken we dan ook het vonnis van de rechter met de eis van het Openbaar Ministerie in zaken met kwalificerende slachtoffers.

Ook in de geschetste situaties, blijft het mogelijk dat de richtlijn niet (geheel) wordt nagevolgd. Het dossieronderzoek beoogt hierin meer inzicht te geven. Aan de hand van een steekproef van OM-dossiers en een steekproef van rechtbankdossiers wordt bezien in hoeverre de eis van de officier overeenkomt met de uitdraai uit BOS, waarin de richtlijn verdisconteerd is.

Het hoofdstuk bestaat uit twee delen, namelijk de analyse van OM-dossiers en de analyse van rechtbankdossiers. In de analyse van de OM-dossiers gaat het in eerste instantie om beantwoording van de vraag in hoeverre de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren effect heeft op de door BOS voorgeschreven verhoging in gevallen met kwalificerende slachtoffers. In tweede instantie, om antwoord op de vraag of de Officier van Justitie de richtlijn volgt in zaken met kwalificerende slachtoffers en in derde instantie om de mate van overeenstemming tussen de eis van de Officier van Justitie in deze zaken en het door de rechter opgelegde vonnis.

De richtlijn gaat ook in op het vorderen van voorlopige hechtenis. Op basis van de analyse van OM-data is alleen inzicht te geven in de mate waarin voorlopige hechtenis werd bevolen. Hieruit bleek dat in zaken met kwalificerende slachtoffers vaker voorlopige hechtenis wordt bevolen. De vraag blijft daarom of ook vaker voorlopige hechtenis wordt gevorderd? We vergelijken daarom het vorderen en het bevelen van de voorlopige hechtenis.

Naast deze hoofdvragen biedt het dossieronderzoek ook inzicht in de precieze aard van de categorie 'andere functionarissen'. Dat is mede van belang tegen de achtergrond van de in hoofdstuk 5 gerapporteerde bevindingen over de keuze tussen gekwalificeerde delicten en delicten met kwalificerende slachtoffers. Bij de delicten belediging en eenvoudige mishandeling van een ambtenaar in functie kan immers de keuze worden gemaakt om het basisdelict ten laste te leggen en daarbij een kwalificerend slachtoffer te vermelden; het gekwalificeerde delict belediging of mishandeling van een ambtenaar in functie ten laste te leggen, of het gekwalificeerde delict ten laste te leggen en daarbij ook nog het kwalificerend slachtoffer te vermelden. Opvallend was dat bij mishandeling van expliciet vermelde politiefunctionarissen in 80% van de zaken voor de combinatie van gekwalificeerd delict en kwalificerend slachtoffer werd gekozen en in 20% van de zaken voor het basisdelict met vermelding van het kwalificerende slachtoffer. Bij de andere functionarissen was dit patroon omgekeerd. Hier werd in 87% van de zaken het basisdelict ten laste gelegd en maar in 13% van de zaken het gekwalificeerde delict. Binnen de andere functionarissen zijn echter ook niet-ambtenaren te vinden, waarvoor het gekwalificeerde delict niet kan worden ten laste gelegd. Nadere analyse van deze categorie moet dan ook uitwijzen wat de verhouding is tussen het opleggen van het basisdelict en het gekwalificeerde delict voor niet-politieambtenaren.

In aanvulling op het dossieronderzoek is een inhoudsanalyse uitgevoerd op de rechtbankdossiers. Doel van die analyse was het verkrijgen van een nader antwoord op de vraag naar de mate van overeenstemming tussen de eis van de Officier van Justitie en het vonnis van de rechter, op basis van een meer omvangrijk databestand. Tevens biedt de inhoudsanalyse inzicht in de eis van de officier in strafzaken en de

overeenstemming daarvan met de BOS-uitdraai. Daarnaast wordt met de analyse beoogd inzicht in te krijgen in de mate waarin officieren in hun strafeis en rechters in hun vonnis refereren aan het kwalificerende karakter van het slachtofferschap en in hoeverre daarbij gerefereerd wordt aan de maatschappelijke onrust die door kwalificerend slachtofferschap teweeg wordt gebracht.

Samenvattend worden in dit hoofdstuk vijf vragen beantwoord:³⁹

1. Wat is het effect van andere delictspecifieke factoren op de door BOS geadviseerde verhoging van de totale strafeis in casus met kwalificerende slachtoffers?
2. Volgt de Officier van Justitie de richtlijn, waar het de opgelegde transacties, de eisen in strafzaken en het vorderen van voorlopige hechtenis betreft?
3. Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in overeenstemming met de eis van de Officier van Justitie?
4. Welke ‘andere functionarissen’ worden slachtoffer van belediging, bedreiging en geweld? Welk deel hiervan is ambtenaar?
5. Wat is de prevalentie van kwalificerende referenties in het requisitoir van de Officier van Justitie en het vonnis van de rechter en in hoeverre wordt deze kwalificerende referentie maatschappelijk ingebed?

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 6.2 behandelt het onderzoek naar de OM-dossiers. Er wordt ingegaan op de methode, waarbij aandacht wordt besteed aan de steekproeftrekking, de opzet van de checklist en de werkwijze. Vervolgens worden de onderzoeksvragen beantwoord. In paragraaf 6.3 komt de inhoudsanalyse van de rechtbankdossiers aan de orde. Paragraaf 6.4 vat de belangrijkste resultaten samen.

6.2. Analyse OM-dossiers

6.2.1. Methode

De steekproef

De bij de dossieranalyse betrokken dossiers zijn gestratificeerd getrokken. Bij een random steekproef zouden er te weinig gegevens verzameld worden over de delictcategorieën en de type slachtoffers die zelden voorkomen. De geweldscategorie is bijvoorbeeld veel groter dan de categorieën bedreiging en belediging. Eveneens biedt weging de mogelijkheid ook de kleinere arrondissementen voldoende in de steekproef te laten terugkeren. De opzet van de steekproef is als volgt.

- Er zijn 20 dossiers per arrondissement bestudeerd, dus ongeacht de grootte van het arrondissement;
- Er zijn per arrondissement 5 dossiers bestudeerd die met een transactie zijn afgedaan. Deze zijn random getrokken;
- Er zijn per arrondissement 15 dossiers bestudeerd waarvan de zaak is gedagvaard;
- Er heeft stratificatie plaatsgevonden op het type slachtoffer, namelijk politie functionarissen, overige beroepsuitoefenaars, slachtoffers burgermoed en gekwalificeerde delicten;

³⁹ Deze vragen volgen niet de nummering zoals weergegeven in Hoofdstuk 1.

- Voorts is er onderscheid gemaakt naar drie typen misdrijven, namelijk belediging, bedreiging en geweld;
- De data zijn vervolgens gewogen. De totale aantallen zijn hiermee representatief voor de gehele populatie.

Analyse dossiers

Bij ieder dossier werden de volgende gegevens geïnventariseerd:

- Het arrondissement, het parketnummer en het type delict;
- Voorts is uit het proces verbaal of uit andere stukken afgeleid welke soort andere beroepsuitoefenaar betrokken was. Codering vond plaats in termen van zeven categorieën plus een categorie ‘overigen’. Tevens werd aangegeven wat voor soort functionaris het precies betreft;
- Er is genoteerd of er een BOS-uitdraai in het dossier aanwezig was, of dat er andere aanwijzingen waren dat BOS is gebruikt. Indien de uitdraai aanwezig was zijn de gegevens daarvan overgenomen, waarbij het aantal sanctiepunten en de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren voor nadere analyse van belang is;
- Er is gezien of er voorlopige hechtenis is gevorderd en bevolen;
- Het transactiebedrag, indien er een transactie werd aangeboden;
- Indien de zaak voor de rechter is gekomen: de uitspraak en de eis van de officier.

6.2.2. Andere delictspecifieke factoren

In paragraaf 2.3 is toegelicht dat de verhoging van de gehele strafeis bij kwalificerende slachtoffers niet op 100% hoeft uit te komen. Dit heeft met de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren te maken. Zoals in deze paragraaf werd geïllustreerd betekent de aanwezigheid van discriminatoire aspecten tot een verhoging van 80%, wanneer dezelfde zaak van een kwalificerend slachtoffer met een niet-kwalificerend slachtoffer wordt vergeleken. Het is dus nodig om te bezien in hoeverre deze factoren voorkomen in zaken met kwalificerende slachtoffers en wat daarvan het effect is op de te verwachten verhoging in deze zaken.

Tabel 6.1 bevat een overzicht van de delictspecifieke factoren en hun effect op de strafeis. De aanwezigheid van de factor ‘medeplegen’ betekent bijvoorbeeld een verhoging van de strafeis met 25% van het aantal basispunten. Uitlokking leidt echter tot een vermindering van de strafeis met 25% van het aantal basispunten.

Tabel 6.1 De effecten van andere delictspecifieke factoren op de strafeis

Factor	Effect op strafeis
Medeplegen	+ 25% over de basispunten
Willekeurig gekozen slachtoffer	+25% over de basispunten
Discriminatoire aspecten	+25% over de basispunten
Sportevenement	+25% over de basispunten
Uitlokking door slachtoffer ⁴⁰	-25% over de basispunten

We hebben in paragraaf 2.3 al geïllustreerd dat de aanwezigheid van de factor discriminatoire aspecten in zaken met kwalificerende slachtoffers betekent dat de verhoging ten opzichte van dezelfde zaak met gewone slachtoffers niet 100% maar 80% is. Als in deze gevallen ook de factor sportevenement aanwezig is, dan zou de verhoging nog maar 67% zijn, het transactiebedrag voor een gewoon slachtoffer zou dan 300 euro zijn en voor een kwalificerend slachtoffer 500 euro, zie tabel 6.2.

Tabel 6.2 Door BOS geïndiceerde straffen bij toevoeging delictspecifieke factoren

	Gewoon slachtoffer	Kwalificerend slachtoffer	Percentage verhoging
Bedreiging	200	400	100%
Bedreiging met discriminatoire aspecten	250	450	80%
Bedreiging met discriminatoire aspecten en sportevenement	300	500	67%

In het algemeen geldt dat de verwachte verhoging van de strafeis door ‘kwalificatie’ te bepalen is met de volgende formule:

Formule 6.1 $Verhoging\ in\ \% = ((200 + \sum andere\ delictspecifieke\ factoren) / (100 + \sum andere\ delictspecifieke\ factoren) - 1) * 100$

Met behulp van de formule en de in de OM-dossiers aanwezige informatie over de andere delictspecifieke factoren is dan te bepalen wat volgens het BOS de verhoging zou moeten zijn in zaken met kwalificerende slachtoffers. Uit tabel 6.3 blijkt dat in

⁴⁰ [Hoe vaak] komt het voor dat u voor een andere (zwaardere) modaliteit kiest als er sprake is van een gekwalificeerd slachtoffer daar waar u bij andere slachtoffers de zaak zou seponeren?

de grote meerderheid van de gevallen wel degelijk een verdubbeling zichtbaar is. In 62% van de zaken is de door het systeem voorziene verhoging namelijk 100%. In deze zaken zijn geen andere delictspecifieke factoren aanwezig. In 35% van de gevallen is de verhoging iets minder dan 100%, 80% of meer, maar minder dan 100%. In 1%, een geval van uitlokking is de beoogde verhoging zelfs hoger dan 100%. De gemiddelde verhoging is 96% met een standaarddeviatie van 7%.

Tabel 6.3 De cumulatieve effecten van delictspecifieke factoren op de strafeis in zaken met kwalificerende slachtoffers (n=100)

Verhoging bij kwalificatie	Frequentie (gewogen)
60% tot 80%	2%
80% tot 100%	35%
Exact 100%	62%
Meer dan 100%	1%

Het betekent dat de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren slechts een kleine gemiddelde verlaging van het effect van kwalificatie op de totale strafeis tot gevolg hebben. In plaats van de 100% die geïmpliceerd wordt door de zinsnede ‘verdubbeling bij geweld’ tegen een kwalificerend slachtoffer blijkt er sprake te zijn van een verhoging van 96%. Hieruit volgt dat de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren slechts een zeer klein deel van de verklaring kan zijn voor de in hoofdstuk 3 gerapporteerde resultaten. Hier bleek de verhoging bij transacties immers 20% (bij belediging), 36% (bij bedreiging) en 43% (bij geweld) te zijn.

6.2.3. Afhandeling OM: Transacties en voorlopige hechtenis

Ten aanzien van de afdoening op het niveau van het Openbaar Ministerie zijn de hoogte van de transactiebedragen en het vorderen en opleggen van voorlopige hechtenis van belang.

Voorlopige hechtenis

De relatie tussen het vorderen en bevelen van de voorlopige hechtenis is in kaart gebracht. Er blijkt in 55 gevallen, 21% van de zaken, voorlopige hechtenis te zijn gevorderd. In 95% hiervan werd deze vordering bevolen. Zie tabel 6.4.

Tabel 6.4: Vorderen en bevelen voorlopige hechtenis

	Voorlopige hechtenis gevorderd		Voorlopige hechtenis bevolen	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja	55	16	51	95
Nee	293	84	3	5
Totaal	348	100	54	100

Transactiebedragen

Uit de analyse van de OM-data bleek dat de transactiebedragen in zaken met kwalificerende slachtoffers hoger zijn dan in zaken met gewone slachtoffers (zie paragraaf 3.5.). Voor belediging was het gemiddelde bedrag 20% hoger, voor bedreiging 36% en voor geweldszaken 43%. Voor alle soorten delicten blijkt derhalve de verhoging achter te blijven bij de 96% verhoging die na meewegen van de delictspecifieke factoren uit het volgen van de richtlijn is af te leiden.

Een manier om inzicht te krijgen in de vraag waarom de “normatieve” verhoging uitblijft bij de analyse van de OM-data is middels het vergelijken van de uitdraai uit het Beslissing Ondersteunend Systeem (BOS) met de aangeboden transactie. De uitdraai uit BOS berekent de hoogte van de te eisen transactie op basis van alle daarvoor relevante factoren, waar onder de vraag of de zaak een kwalificerend slachtoffer bevat of niet. Indien de richtlijn dan als zodanig zou worden gevolgd, dan zou de uitdraai uit BOS bij zaken met kwalificerende slachtoffers overeen moeten komen met de daadwerkelijk aangeboden transactie. Om deze vergelijking mogelijk te maken hebben we de BOS-uitdraai omgerekend naar een transactiebedrag. Een transactiebedrag van 25 euro staat voor een sanctiepunt, zoals die in BOS wordt gehanteerd.

Uit tabel 6.5 blijkt dan dat het gemiddelde transactiebedrag achterblijft bij de berekening uit BOS. Waar BOS in de onderzochte zaken een gemiddelde van 380 euro aangeeft blijkt uit een analyse van de transactiebedragen een gemiddelde van 291 euro.⁴¹ Het daadwerkelijke gemiddelde transactiebedrag is daarmee 24% lager dan de BOS-uitdraai indiceert.

⁴¹ Het feit dat het bedrag van 1 sanctiepunt op een bepaald moment is veranderd van €22 naar €25 maakt voor deze berekening niet uit, aangezien zowel de uitdraai als de eis van dezelfde datum zijn.

Tabel 6.5: Vergelijking BOS-Uitdraai en transactiebedrag: OM-dossiers

	N	Gemiddelde
Aantal BOS punten	41	15,2
Aantal BOS-punten omgerekend tot bedrag	41	380
Transactiebedrag	41	291

Met andere woorden: de totale strafeis van de officieren is 76% van de door BOS geadviseerde eis. In zaken waarbij de richtlijn een 100% verhoging tot gevolg heeft zou de eis 200% moeten zijn van het BOS-advies bij gewone slachtoffers. Het resultaat betekent dat de reële uitkomst 152% is, namelijk 76% van 200%. Dat betekent dat de reële verhoging ten opzichte van het BOS-advies bij gewone slachtoffers 52% is. Indien de verhoging volgens het in 6.2.2 berekende gemiddelde 96% zou zijn, ofwel 196% van het BOS-advies, dan zou de reële uitkomst 149% zijn, namelijk 76% van 196%. De reële verhoging zou dan 49% moeten zijn.

6.2.4. Vonnis van de rechter vergeleken met de eis van de officier van justitie

In hoofdstuk 3 is weergegeven dat het vonnis van de rechter in zaken met kwalificerende slachtoffers, met name waar het de taak- en vrijheidsstraffen betreft, ver achter blijft bij de 100% verhoging die de richtlijn mogelijk maakt. Bij de geldboetes was nog een beperkte verhoging waarneembaar, maar bij de taak- en vrijheidsstraffen was er geen verhoging waarneembaar. Komt dit doordat de rechter in deze zaken een beduidend lagere straf oplegt dan de officier heeft geëist?

Om de vergelijking tussen de eis van de Officier van Justitie en het vonnis van de rechter te maken zijn beiden omgerekend naar sanctiepunten. 1 sanctiepunt staat voor 1 dag vrijheidsstraf, 25 Euro geldboete of 2 uur taakstraf. Op deze manier zijn ook combinaties van straffen met elkaar te vergelijken.

Uit tabel 6.6 blijkt dat de gemiddelde eis in de zaken met kwalificerende slachtoffers 18,9 sanctiepunten betreft. Dat komt overeen met een vrijheidsstraf van 18,9 dagen, een taakstraf van 37,8 uur of een geldboete van 472,5 euro. Het gemiddelde vonnis is iets (7%) lager, namelijk 17,6 sanctiepunten, hetgeen overeenkomt met 17,6 dagen, 35,2 uur of een geldboete van 440 euro.

Tabel 6.6: Vergelijking eis Officier van Justitie en vonnis rechter: OM-dossiers

	N	Gemiddelde
Sanctiepunten eis	29	18,9
Sanctiepunten vonnis	29	17,6

Dat het verschil tussen de eis van de Officier van Justitie en de rechter klein is blijkt ook uit de correlatie tussen de eis en het vonnis. Deze is namelijk $r=0,89$ ($p<0.001$), wat een nagenoeg perfecte samenhang tussen eis en vonnis weergeeft.

6.2.5. De categorie ‘andere functionarissen’

De nadere onderverdeling van ‘andere functionarissen’ in ambtenaren en niet-ambtenaren is relevant voor de tenlastelegging bij belediging of mishandeling van een ambtenaar in functie. Zoals we in paragraaf 5.2 uiteenzetten zijn er in deze situaties drie mogelijkheden. Het basisdelict kan ten laste worden gelegd, met vermelding van het kwalificerend slachtoffer. Het gekwalificeerde delict kan ten laste worden gelegd zonder vermelding van het kwalificerend slachtoffer. Tot slot kan het gekwalificeerde delict ten laste worden gelegd, met vermelding van het kwalificerend slachtoffer. Het was opvallend dat in mishandelingzaken met politiefunctionarissen in 80% de laatste mogelijkheid ten laste wordt gelegd, terwijl in zaken met ‘andere functionarissen’ dit slechts in 13% van de zaken gebeurt. In hoofdstuk 5 werd al gesteld dat een deel van de verklaring van dit verschil te maken heeft met het feit dat de categorie ‘andere functionarissen’ ook niet-ambtenaren betreft.

Het is daarom nodig te bezien welk deel van de ‘andere functionarissen ambtenaren betreft. De 359 bestudeerde dossiers betreffen 122 zaken met ‘andere functionarissen’, die nader zijn beschreven in tabel 6.7. De in de tabel opgenomen percentages betreffen de gewogen percentages.⁴²

Tabel 6.7 Verdeling andere functionarissen

Type andere beroepsuitoefenaar	Gecorrigeerd percentage
Ambtenaar	44
Ambtenaar	24
Medewerkers Openbaar vervoer	8
Medewerkers Medische sector	9
Medewerkers Onderwijs	3
Niet-ambtenaar	56
Beveiliging	9
Winkel	8
Horeca	14
Anders	25

⁴² De percentages zijn gecorrigeerd voor het feit dat de trekking van de andere functionarissen niet willekeurig was.

44% van de andere functionarissen zijn ambtenaar. Het grootste gedeelte hiervan, 24%, zijn rijks-, provincie- of gemeente-ambtenaren. Binnen deze groep bleek het voornamelijk te gaan om medewerkers van de parkeerpolitie of parkeercontroleurs, stadswachten, medewerkers van de sociale dienst of van gemeentelijke belastingen. De medische sector omvat voornamelijk de medewerkers van het UWV, medewerkers van psychiatrische klinieken of zij die werkzaam zijn in de verslavingszorg. Tot slot zijn de medewerkers in het onderwijs zonder uitzondering docenten. Bij het openbaar vervoer zijn het overwegend de controleurs die slachtoffer worden. Ook chauffeurs komen regelmatig voor.

56% is geen ambtenaar. Daarbinnen is het horecapersoneel de grootste groep. Het gaat hier portiers, maar ook bedienend personeel is dikwijls slachtoffer. Ook het winkelpersoneel en het beveiligingspersoneel zijn aanzienlijke groepen. Nu blijkt dat niet-ambtenaren 56% van de 'andere functionarissen' opmaakt kunnen we bezien op welke wijze de tenlastelegging in mishandelingzaken met ambtenaren doorgaans wordt opgebouwd.

Tabel 6.8 suggereert dat in de zaken met ambtenaren in 29% van de zaken het gekwalificeerde delict wordt opgelegd.⁴³ Dit is veel lager dan het percentage bij politiefunctionarissen. Het indiceert dat het gekwalificeerde delict mishandeling van een ambtenaar in functie met name ten laste wordt gelegd bij politiefunctionarissen en niet bij andere ambtenaren.

⁴³ Namelijk 140 van 477 (337 + 140). Deze tabel is een kopie van tabel 4.2, met dien verstande dat hier de groep 'andere functionarissen' is uitgesplitst in ambtenaren en niet-ambtenaren. Hierbij is het uitgangspunt dat de gekwalificeerde delicten enkel ambtenaren kunnen betreffen en dat niet-ambtenaren 56% van het deel 'andere functionarissen' opmaken. Bij mishandelingzaken gaat het om 1083 zaken, waarvan 56% gelijk aan 606 zaken is. In totaal waren er in deze categorie 943 zaken met basisdelict mishandeling en vermeld kwalificerende slachtoffer 'andere functionaris', waardoor dus nog 337 zaken hiervan ambtenaren betreffen.

Tabel 6.8 Gekwalificeerde delicten bij kwalificerende slachtoffers

	Gewoon slachtoffer	Politie- functionaris	Andere functionaris: ambtenaar	Andere functionaris: niet- ambtenaar	Slachtoffer burgermoed	Afhankelijk slachtoffer
Belediging	1863	1	0	0	0	0
Belediging van een ambtenaar in functie	8802	53	3	0	0	0
Mishandeling	29084	178	337	606	189	982
Mishandeling van een ambtenaar in functie	78	696*	140**	0	0	18

* Is 80% van het aantal vermelde politiefunctionarissen die slachtoffer zijn geworden van mishandeling

** Is 29% van het aantal vermelde andere ambtenaren die slachtoffers zijn geworden van mishandeling

6.3. Inhoudsanalyse rechtbankdossiers

6.3.1. Methode

De steekproef omvatte een selectie van 280 dossiers, getrokken bij 4 arrondissementen.⁴⁴ Van deze 280 dossiers waren er 254 beschikbaar voor inhoudsanalyse. De dossiers zijn niet gebaseerd op een vast protocol. Dat impliceert dat het aantal dossiers dat beschikbaar is ter beantwoording van de onderzoeksvragen per vraag aanmerkelijk kan verschillen. In 227 dossiers werd informatie met betrekking tot de eis van de Officier van Justitie aangetroffen. In 220 van die dossiers was mede informatie beschikbaar over de straf die door de rechter werd opgelegd: de schatting van de relatie tussen eis en vonnis berust daardoor op 220 cases. Bij in totaal 100 dossiers werd een requisitoir aangetroffen; in 98 dossiers werd een rechterlijke motivering aangetroffen.

6.3.2. Resultaten

Kwalificerende referenties

Door de bank genomen wordt in 1 op de 3 cases (31%) door de Officier van Justitie in het requisitoir een kwalificerende referentie gemaakt, zie tabel 6.9. Bij 29% van die referenties is mede sprake van een maatschappelijke inbedding. Dit wil zeggen dat de Officier in zijn requisitoir het beroep van het betrokken slachtoffer noemt. Bij de motivering van het vonnis wordt in 40% van de casus door de rechter een kwalificerende referentie gemaakt. De Officier geeft aan dat het gedrag extra ernstig

⁴⁴ Dit waren de arrondissementen Den Haag, Dordrecht, Breda en Den Bosch.

wordt geacht vanwege het beroep van het slachtoffer. Bij 23% van de kwalificerende referenties is mede sprake van maatschappelijke inbedding. Bij deze bevindingen dient te worden opgemerkt, dat de gevonden requisitoirs en motiveringen in de dossiers veelal erg summier samenvattingen of notities betroffen. Veel is afhankelijk van wat de griffier heeft vastgelegd. Het zou kunnen dat er in de praktijk veel vaker een kwalificerende referentie of een maatschappelijke inbedding wordt vermeld.

Tabel 6.9 Kwalificerende referenties en maatschappelijke inbedding requisitoir en vonnis

	Percentage	N
Kwalificerende referentie requisitoir	31	100
Maatschappelijke inbedding requisitoir	29	31
Kwalificerende referentie vonnis	40	98
Maatschappelijk inbedding vonnis	23	39

Vergelijking eis en vonnis

Op basis van het dossieronderzoek werd vastgesteld dat er sprake is van een substantiële samenhang tussen eis en vonnis. Die samenhang wordt in de onderhavige studie gerepliceerd: de correlatie tussen eis en vonnis in de rechtbankdossiers is namelijk .82 ($p > 0.001$). Het verschil tussen eis en vonnis bedraagt 4 sanctiepunten: de gemiddelde eis komt overeen met 27 sanctiepunten, de gemiddelde straf met 23 sanctiepunten, een verschil van 14%, zie tabel 6.10.

Tabel 6.10: Vergelijking eis Officier van Justitie en vonnis rechter: rechtbankdossiers

	N	Gemiddelde
Sanctiepunten Eis	220	27
Sanctiepunten vonnis	220	23

Vergelijking BOS-Uitdraai en eis

Bij 30 dossiers was een BOS-uitdraai aanwezig. De eis is ongeveer een kwart lager dan de BOS-norm: de gemiddelde eis correspondeert i.c. namelijk met 19 sanctiepunten (versus de norm van 26 sanctiepunten), zie tabel 6.11.

Tabel 6.11: Vergelijking BOS-Uitdraai en strafeis: rechtbankdossiers

	N	Gemiddelde
Aantal BOS punten	30	26
Daadwerkelijk geëiste straf in sanctiepunten	30	19

De resultaten van beide vergelijkingen: BOS-uitdraai en eis, eis en vonnis bevestigen de resultaten van het onderzoek van de OM-dossiers.

6.4. Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn vijf onderzoeksvragen aan bod gekomen, die we in deze slot-paragraaf achtereenvolgens zullen beantwoorden.

1. Wat is het effect van andere delictspecifieke factoren op de verhoging van de totale strafeis in casus met kwalificerende slachtoffers?

De in de richtlijn vermelde verdubbeling van de strafeis bij zaken met kwalificerende slachtoffers komt niet geheel overeen met de wijze waarop BOS het aantal strafpunten berekent. De aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren hebben op de door BOS geadviseerde verhoging een effect. Dat betekent dat de gehele strafeis in zaken met kwalificerende slachtoffers, als het BOS gevolgd wordt, niet 100% hoger hoeft te zijn dan in zaken met gewone slachtoffers.

Het effect van de andere delictspecifieke factoren op de totale strafeis blijkt echter klein te zijn. Uit de analyse blijkt een gemiddelde verhoging van 96%, in plaats van 100%. De aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren kan daarmee geen afdoende verklaring zijn voor de gevonden resultaten in hoofdstuk 3.

2. Volgt de Officier van Justitie de richtlijn, in termen van transacties, strafeisen en het vorderen van voorlopige hechtenis?

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat het bevelen van voorlopige hechtenis vaker voorkomt in zaken met kwalificerende slachtoffers. Uit de analyse van de dossiers van zaken met kwalificerende slachtoffers bleek dat in 95% van de gevallen waarin voorlopige hechtenis gevorderd wordt deze ook wordt bevolen. De sterke samenhang tussen het vorderen en bevelen van voorlopige hechtenis impliceert dat het gevonden resultaat in hoofdstuk 3, namelijk dat er bij kwalificerende slachtoffers twee keer zo vaak voorlopige hechtenis wordt bevolen als bij gewone slachtoffers ook betekent dat het vaker wordt gevorderd.

Uit de analyse van de hoogte van de transacties in hoofdstuk 3 bleek dat deze in zaken met kwalificerende slachtoffers hoger was dan in zaken zonder kwalificerende slachtoffers, maar dat deze verhoging (20% bij belediging, 36% bij bedreiging en 43% bij geweldszaken) niet de door de richtlijn mogelijk gemaakte verdubbeling van de strafeis bereikt. In de dossieranalyse is de uit BOS af te leiden hoogte van het transactiebedrag vergeleken met de daadwerkelijk gevorderde transactie. Het blijkt

dat het gemiddelde bedrag dat uit BOS is af te leiden 380 euro was, terwijl het gemiddelde transactiebedrag dat in de zaken daadwerkelijk is opgelegd 291 euro was. Dit is 76% van het bedrag dat uit BOS is af te leiden. In paragraaf 6.2.3. is uitgewerkt dat dit betekent dat de reële verhoging 49% is ten opzichte van het BOS-advies bij niet kwalificerende slachtoffers. Het blijkt daarmee dat de Officieren van Justitie de verhoging bij kwalificatie die door BOS geadviseerd wordt niet geheel naleven.

Een zelfde resultaat blijkt uit de analyses van de rechtbankdossiers. Ook de eisen van de Officier van Justitie in strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn ongeveer een kwart lager dan de BOS-uitdraai aangeeft. De reële verhoging zou dan rond de 50% moeten liggen. Uit hoofdstuk 3 bleek echter dat de straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers niet hoger zijn dan bij gewone slachtoffers. Het niet naleven van de richtlijn door de Officier van Justitie kan hiervoor niet de gehele verklaring zijn.

3. Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in overeenstemming met de eis van de Officier van Justitie?

In hoofdstuk 3 bleek dat de gemiddelde straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers niet hoger zijn dan bij gewone slachtoffers. Een deel van de verklaring hiervoor is dat de Officier van Justitie de richtlijn niet geheel naleeft, zoals uit de vergelijking van de BOS-uitdraai met de daadwerkelijke eis blijkt.

De discrepantie tussen de verhoging uit de richtlijn en het uitblijven van verschillen bij de opgelegde straffen is slechts deels te verklaren uit het feit dat de rechter de eis van de officier niet volgt. Er was slechts een matig verschil tussen de hoogte van de eis van de officier en het vonnis van de rechter. Bovendien hangen eis en vonnis substantieel samen. Dat blijkt zowel uit de analyse van de dossiers, als uit die van de rechtbankdossiers.

We kunnen daarmee, vooruitlopend op de conclusies, zie hoofdstuk 8 vaststellen dat de effecten van andere delictspecifieke factoren en het verschil tussen eis en vonnis slechts een klein deel van de verklaring voor de resultaten van hoofdstuk 3 zijn. Voorts hebben we vastgesteld dat ook het niet geheel naleven van de richtlijn door de Officier van Justitie hiervoor geen gehele verklaring is. Dat betekent dat de verklaring gezicht moet worden in de gevolgen van de verandering van strafmodaliteit. De verhoging als gevolg van kwalificatie kan tot een andere strafmodaliteit leiden. Dat heeft een sterk dempend effect op de gevonden gemiddeldes voor de verschillende strafmodaliteiten.

4. Welke ‘andere functionarissen’ worden slachtoffer van belediging, bedreiging en geweld? Welk deel hiervan is ambtenaar?

Ambtenaren maken 44% van de groep ‘andere functionarissen’ op. Binnen de niet-ambtenaren komen met name horecapersoneel (14%), beveiligingspersoneel (9%) en winkelpersoneel (8%) veel voor.

5. *Wat is de prevalentie van kwalificerende referenties in het requisitoir van de Officier van Justitie en het vonnis van de rechter en in hoeverre wordt deze kwalificerende referentie maatschappelijk ingebed?*

In ongeveer een derde van de requisitoiren van de Officier van Justitie wordt gerefereerd aan het kwalificerende karakter van het slachtofferschap en in 40% van de vonnissen van de rechter. Daarbij wordt in een minderheid van de gevallen (29% van de requisitoiren en 23% van de vonnissen) expliciet aandacht besteed aan de maatschappelijke onrust die kwalificerend slachtofferschap veroorzaakt.

7. Interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen

7.1. Inleiding

Aan de hand van interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen - 52 interviews in totaal - is getracht inzicht te krijgen in een aantal onderzoeksvragen, die uit het dossieronderzoek of de data-analyse minder naar voren zouden kunnen komen. Het betreft met name de onderzoeksvragen 3, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20, 21 en 22.⁴⁵

Voorafgaand aan het onderzoek is een brief vanuit het College van Procureurs-Generaal naar alle 19 arrondissementen gestuurd, waarin het onderzoek werd aangekondigd en de parketten om medewerking werd verzocht. Ieder parket kon daarbij zelf beoordelen in hoeverre en in welke vorm de uitvoering van het onderzoek in de praktijk gestalte zou krijgen in verband met de benodigde capaciteit voor de dagelijkse werkzaamheden. Zo werd bijvoorbeeld de selectie van de meest geschikte personen voor een interview aan de parketten zelf overgelaten om niet nog meer druk op het werkschema van het parket te leggen. De interviews zijn, op drie uitzonderingen na, face-to-face afgenomen om de kans op betrouwbare antwoorden te vergroten.⁴⁶

Hoewel de oorspronkelijke opzet voorzag in drie officieren per arrondissement, is daar op een aantal parketten van afgeweken. Vanwege de relatief korte termijn voor het plannen van interviews – binnen een tijdsbestek dat ook nog in de vakantieperiode viel – konden enkele parketten slechts twee of minder officieren ter beschikking stellen. Andere parketten, daarentegen, vonden vier medewerkers bereid om de vragen te beantwoorden. Op weer andere parketten werden wel drie interviews gehouden, maar werd bijvoorbeeld een officier vervangen door een parketsecretaris. Deze mogelijkheid werd uitdrukkelijk door de onderzoekers opengelaten om toch aan het benodigde aantal mensen te komen. Achteraf gezien was de verbreding naar parketsecretarissen een gelukkige keuze, aangezien de secretarissen een veel beter zicht hebben op de afdoening van zaken die niet ter terechtzitting komen (in geval van bijvoorbeeld sepot of transactie). Tabel 7.1 toont de aantallen respondenten per arrondissementsparket, waarbij onderscheid is gemaakt tussen officieren van justitie en parketsecretarissen. Uit deze tabel blijkt dat het merendeel van de respondenten officier van justitie is.

⁴⁵ Zie Hoofdstuk 1.

⁴⁶ In een parket was de betreffende officier onverhoeds toch afwezig om in te vallen voor een zieke collega, in een parket werd de officier tijdens het interview opgeroepen voor een doorzoeking en een officier gaf er sowieso de voorkeur aan om per telefoon te worden geïnterviewd.

Tabel 7.1 Overzicht van de aantallen interviews van officieren van justitie en parketsecretarissen per arrondissement.

Arrondissementsparket	Officier van Justitie	Parketsecretaris
Alkmaar	2	1
Almelo	2	0
Amsterdam	0	1
Arnhem	1	1
Assen	3	1
Breda	3	0
Den Haag	3	0
Dordrecht	2	0
Groningen	2	1
Haarlem	2	1
Leeuwarden	2	2
Maastricht	3	0
Middelburg	2	1
Roermond	1	0
Rotterdam	3	1
's-Hertogenbosch	2	1
Utrecht	1	1
Zutphen	3	0
Zwolle	3	0
Totaal aantal interviews	40	12

7.2. Methode van onderzoek

De interviews waren semi-gestructureerd, dat wil zeggen dat alle interviewers uitgingen van dezelfde vooraf opgestelde vragenlijst. Om de consistentie van de interviews nog beter op elkaar af te stemmen, werden de eerste interviews door twee interviewers gezamenlijk afgenomen. Voor een volledig overzicht van de vragenlijst wordt verwezen naar de bijlagen. Veel arrondissementen hadden de onderzoekers verzocht om de desbetreffende vragenlijst van tevoren in te mogen zien. De afgenomen interviews duurden gemiddeld een half uur tot drie kwartier. De interviews werden opgenomen met behulp van een voicerecorder.⁴⁷

⁴⁷ Dit, uiteraard, nadat de geïnterviewde hier toestemming voor had gegeven. Na de schriftelijke uitwerking van de interviews zijn de opnames gewist.

7.3. Resultaten

Door middel van het afnemen van interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen wordt beoogd om inzicht te verkrijgen in de praktische werking van de richtlijn geweld tegen kwalificerende slachtoffers. Hierbij kan worden gedacht aan de interne bekendheid van de richtlijn binnen het arrondissementsparket, de mate van verhoging van de strafeis bij kwalificerende slachtoffers, het al dan niet vorderen van voorlopige hechtenis en het gebruik maken van ‘aanhouden en uitreiken’. In de onderstaande paragrafen worden de verschillende bevindingen uit de interviews beschreven.

7.3.1. Interne bekendheid van de richtlijn

Uit de resultaten van de interviews blijkt dat het overgrote deel (95%) van de respondenten – zowel officieren van justitie als parketsecretarissen – bekend is met het bestaan van de strafvorderingrichtlijn ‘Geweld tegen Kwalificerende Slachtoffers’. Bij een enkele officier van justitie is de term ‘kwalificerende slachtoffers’ niet bekend. Ook blijkt dat niet bij iedere respondent de inhoud van de richtlijn duidelijk is. Zij geven wel aan dat ze weten dat er een richtlijn kwalificerende slachtoffers bestaat, maar dat ze niet precies weten wat er in die richtlijn staat. Ongeveer 10% van de respondenten geeft aan onbekend te zijn met de inhoud van richtlijn. Hierbij is er vooral onduidelijkheid over de reikwijdte van kwalificerende slachtoffers. Het is niet algemeen bekend dat winkeliers ook onder de desbetreffende richtlijn vallen.⁴⁸ Een reden hiervoor is dat de inhoud van de richtlijn volgens deze groep respondenten (de desbetreffende 10%) moeilijk te achterhalen bleek te zijn. Zo wordt door twee respondenten aangegeven dat de richtlijn moeilijk of niet is terug te vinden op het omtranet. Over het algemeen moet echter worden vastgesteld dat de respondenten weten dat de richtlijn bestaat en dat er met kwalificerende slachtoffers anders moet worden omgegaan dan met gewone slachtoffers. Gevraagd naar de bekendheid van de richtlijn en het gebruik van Bos-Polaris, zegt een parketsecretaris hierover het volgende:

‘Ja, zonder meer. Wij gebruiken BOS-Polaris bij alle zaken, voor zover natuurlijk het delict als zodanig in die BOS-Polaris richtlijnen staat en daar baseren wij onze gedachten op. We kijken naar het feit en in het systeem van BOS Polaris. Als je een invuloefening doet, wat levert dat voor punten nu op, dan kom je tot een geldboete of tot een werkstraf of je komt tot dagvaarden, wat dan ook.’

7.3.2. Verschil in afdoeningsmodaliteit: seponeren

Aan alle respondenten is de vraag voorgelegd of het voorkomt dat voor een andere (zwaardere) modaliteit wordt gekozen indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer daar waar onder soortgelijke omstandigheden bij een gewoon slachtoffer de zaak wordt geseponeerd. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen een technisch sepot en een beleidssepot. Bij een technisch sepot wordt een strafzaak

⁴⁸ Gaandeweg het onderzoek werd geconstateerd dat er indicaties waren dat de categorie ‘winkeliers’ wellicht onbekend was als kwalificerend slachtoffers. Aan 10 respondenten is gevraagd of ze wisten dat winkeliers ook kwalificerend slachtoffer zijn. Vrijwel alle respondenten gaven aan dat zij dit niet wisten.

geseponneerd door de officier van justitie, omdat er te weinig bewijs is om tot een veroordeling te kunnen komen. Van een beleidssepot wordt gesproken als de officier van justitie een vervolging wel haalbaar acht, maar om opportunitetsredenen afziet van vervolging.⁴⁹

Bij een technisch sepot is het onderscheid tussen een kwalificerend slachtoffer en een gewoon slachtoffer niet relevant, omdat het vanwege gebrek aan bewijs in geen van beide soorten zaken tot een veroordeling kan komen. Wat beleidssepots betreft geeft het merendeel van de respondenten (65%) aan dat het niet wenselijk wordt geacht om in het geval van een kwalificerend slachtoffer voor een andere modaliteit te kiezen, terwijl onder gelijke omstandigheden bij een gewoon slachtoffer wordt besloten om tot een sepot over te gaan.

Bij kwalificerende slachtoffers wordt de zaak wel extra goed bekeken, maar het heeft over het algemeen geen invloed op het al dan niet opleggen van een beleidssepot. Het beleid lijkt te zijn dat men heel erg terughoudend is bij het opleggen van beleidssepots. Er kan echter nog steeds een verschil zijn in de afdoening, namelijk het verschil tussen transactie en dagvaarding. De algemene lijn lijkt dus te zijn dat de functionaliteit van het slachtoffer geen invloed heeft op de vraag of wel of niet wordt geseponneerd. Toch kunnen er wel omstandigheden denkbaar zijn om in het geval van de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer voor een andere of zwaardere modaliteit te kiezen, terwijl bij de zaak van een gewoon slachtoffer wordt geseponneerd. Hierbij kan worden gedacht aan een delict zoals belediging. Een officier van justitie zegt hierover het volgende:

‘Als we het hebben over bijvoorbeeld belediging dan vind ik het wat anders bijvoorbeeld als twee vrienden elkaar beledigen dan wanneer een politieagent op straat wordt beledigd die in de rechtmatige uitoefening van zijn functie bezig is. Dat vind ik erg afhankelijk van de context. En dit is een voorbeeld waarvan ik zou zeggen: “ja, dat kan ik me voorstellen”. Is dit nu echt beledigend? En als het beledigend is, en het valt te kwalificeren als beledigend, is het dan zodanig dat het vergaande gevolgen heeft? Bij een verbalisant vind ik dat heel wat anders.’

Op basis van de interviews kan worden afgeleid dat de functionaliteit van het slachtoffer bij de meeste respondenten (65%) geen bijzondere rol van betekenis lijkt te spelen ten aanzien van het seponeren. Als wordt overgegaan tot het seponeren van een zaak dan heeft dat veelal te maken met het ontbreken van bewijs (technisch sepot). Het mag echter niet worden uitgesloten dat naar aanleiding van het type delict, bijvoorbeeld belediging, en de omstandigheden van het geval, bij kwalificerende slachtoffers eerder tot een andere of zwaardere modaliteit wordt overgegaan, terwijl bij gewone slachtoffers de zaak wordt afgedaan met een beleidssepot.

⁴⁹ P.A.M. Mevis, *Capita Strafrecht. Een thematische inleiding*. Ars Aequi Libri: Nijmegen 2006, p. 342.

7.3.3. Verschil in afdoeningsmodaliteit: transigeren

Een andere afdoeningsmodaliteit is de transactie. Bij de transactie (art. 74-74c Sr) wordt de verdachte een transactievoorstel aangeboden om strafvervolgung te voorkomen. Hierbij kan worden gedacht aan het betalen van een geldbedrag aan de Staat of het vergoeden van de schade van het slachtoffer. Het doen van een dergelijk transactieaanbod wordt niet beschouwd als (strafrechtelijke) vervolging.⁵⁰ De meerderheid van de respondenten (80%) geeft aan dat het mogelijk is dat voor een andere (zwaardere) modaliteit wordt gekozen indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer, waar bij gewone slachtoffers een transactie wordt aangeboden. In het geval van een kwalificerend slachtoffer wordt de zaak dan bijvoorbeeld eerder gedagvaard. De meeste parketsecretarissen verklaren dat ze in dit soort gevallen de uitkomst van BOS volgen. Ook veel officieren van justitie beweren dat ze in zaken met een kwalificerend slachtoffer niet snel een transactie aanbieden. Zeker bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers zal dit zelden tot nooit voorkomen. Een officier van justitie zegt hierover het volgende:

'Ik durf niet voor de anderen te spreken, maar als een parketmedewerker met vergelijkbare zaken aankomt, maar in de ene zaak is de ambulancebroeder slachtoffer en in de andere zaak betreft het een ander slachtoffer, dan zal ik in het geval van de ambulancebroeder voor een zwaardere modaliteit kiezen.'

Het beeld dat uit de meeste interviews naar voren komt, is dan ook dat het zeker mogelijk is dat voor een andere modaliteit wordt gekozen indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer, terwijl in een soortgelijk geval bij een gewoon slachtoffer een transactie wordt aangeboden aan de verdachte. Een reden voor dit verschil kan worden gevonden in het feit dat het aanbieden van een 'kale en anonieme' transactie bij een delict tegen een kwalificerend slachtoffer te weinig uitdrukking geeft aan de ernst van het feit. Een andere officier van justitie zegt hierover het volgende:

'Ja, want daar waar sprake is van gekwalificeerde slachtoffers zou ik bijna nooit transigeren, want als je te maken hebt met gekwalificeerde slachtoffers dan heb je te maken met een groep die een bepaalde bescherming zou moeten genieten. En even los of je zwaarder zou moeten eisen ja of nee, ik vind dat de desbetreffende persoon er op moeten worden aangesproken dat hij juist iets heeft gedaan tegen mensen die er zijn ten dienste van de maatschappij. Ik zal hem, los van de eis die ik zal formuleren, in ieder geval face-to-face melden dat het absoluut niet door de beugel kan.'

Niet alle officieren kunnen hier een uitspraak over doen, omdat dit op het niveau van de parketsecretarissen ligt. Zo geeft een officier ook aan dat bij kwalificerende slachtoffers slechts het transactiebedrag hoger ligt dan bij gewone slachtoffers, maar dat de modaliteit niet verschillend is. Dit wordt echter niet bevestigd door het merendeel van de respondenten (80%). Zij geven aan dat het zeker voorkomt dat bij kwalificerende slachtoffers voor een zwaardere modaliteit wordt gekozen, zoals bijvoorbeeld dagvaarden, terwijl bij gewone slachtoffers de zaak wordt afgedaan door middel van een transactie.

⁵⁰ Mevis 2006, p. 526.

7.3.4. Verhoging transactiebedrag

De respondenten, zowel de officieren van justitie als de parketsecretarissen, geven vrijwel allemaal aan (90%) dat in zaken met een kwalificerend slachtoffer een hoger transactiebedrag wordt gevraagd dan bij andere slachtoffers. Over het algemeen zien de parketsecretarissen de uitkomst van BOS als leidraad en van het verhoogde transactiebedrag wordt ook weinig afgeweken. Een argument hiervoor is dat dit de afspraak is die met het college van Procureurs-Generaal is gemaakt. Een officier van justitie bevestigt dit ook:

'Ja, dat wordt ons voorgeschreven. De bedragen zijn sowieso verhoogd, dat is ons opgedragen door het college. BOS Polaris wordt strikt gevolgd. (...). Het zijn hele hoge bedragen, meer dan 300 euro, die ze moeten toepassen, maar de collega's doen het wel. Het is de afspraak.'

Een ander argument is dat veel respondenten zich bewust zijn van het feit dat het hier beroepsuitoefenaars betreft die (extra) bescherming dienen te genieten. Een officier van justitie geeft aan dat in plaats van het verhoogde transactiebedrag liever naar een andere afdoeningsmodaliteit zou moeten worden uitgeweken, zoals het officiersmodel.⁵¹ Het uitgangspunt is echter dat BOS-Polaris leidend is en dat hiervan niet snel wordt afgeweken, zodat bij kwalificerende slachtoffers een hoger transactiebedrag wordt gevraagd dan bij gewone slachtoffers.

7.3.5. Dagvaarden

Uit de interviews kan worden afgeleid dat het merendeel van de respondenten (80%) in een zaak met een kwalificerend slachtoffer eerder overgaat tot dagvaarden dan wanneer er sprake is van een gewoon slachtoffer. Dit heeft er onder andere mee te maken dat aan kwalificerende slachtoffers zwaarder wordt getild. De aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer kan dan een doorslaggevende rol spelen voor de beslissing om te vervolgen. Enkele officieren (10%) geven echter aan dat zij niet weten of in geval van een zaak met een kwalificerend slachtoffer de verdachte sneller en vaker wordt gedagvaard dan indien het een gewoon slachtoffer betreft. Hier verwijzen zij dan naar de parketsecretarissen.

Het uitgangspunt is dus dat in zaken met kwalificerende slachtoffers eerder tot dagvaarden wordt overgegaan. De omstandigheden van het geval blijven echter wel van belang. Hierbij kan worden gedacht aan de documentatie van de verdachte. Een *first offender* zal minder snel worden gedagvaard dan iemand die al documentatie heeft.

⁵¹ De officier van justitie kan als voorwaarde bij een transactie bepalen dat werk wordt verricht of dat een leertraject wordt gevolgd. Zie in dit verband: K. Lünemann, G. Beijers, M. Wentink, J. Junger-Tas (medew.), H. Oomens (medew.) & S. Tan (2005). *Werkstraffen: succes verzekerd? Succes- en faalfactoren bij werkstraffen van meerderjarigen*. Verwey-Jonker Instituut. Utrecht: WODC, p. 17-18. Het officiersmodel (transactie door de officier van justitie) wordt ook in het jeugdstrafrecht toegepast, maar dat valt buiten dit onderzoek. Zie in dit verband: G. de Jonge & A. van der Linden (2007), *Jeugd en Strafrecht*. Deventer: Kluwer.

Ook het type delict dat is gepleegd kan een overweging zijn om al dan niet eerder te dagvaarden. Zo is het delict belediging een lastig delict, omdat de ene belediging de andere niet is. Over de complexiteit van het delict belediging inzake de overweging tot al dan niet te dagvaarden, zegt een officier van justitie het volgende:

‘Belediging is een probleem op zich omdat er jurisprudentie is van de Hoge Raad waarin staat dat de politie een dikkere huid moet hebben dan de gemiddelde burger in Nederland. Voor die jurisprudentie⁵² voel ik wel wat en daar wil ik ook wel rekening mee houden, maar het maakt wel uit of het belediging sec is of belediging met bedreiging. Bij een enkele belediging moet je wel voorzichtig zijn. Contact met de politie is niet altijd leuk voor burgers. Als je dan een keer ‘klootzak’ ontglipt, dan ben ik niet van de school van je moet alles keihard aanpakken. Bij bedreiging of geweld, daar houdt het verhaal op, daar moet je stevig inzetten. Bij belediging wil ik een genuanceerdere aanpak.’

7.3.6. Verhoging van de strafeis

Indien de zaak wordt gedagvaard dan zeggen vrijwel alle respondenten (85%) een strafverhoging te eisen in zaken met een kwalificerend slachtoffer. De helft van de geïnterviewde parketsecretarissen (50%) bevestigt dat de officieren van justitie een hogere straf eisen wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer.⁵³ Hoewel zij niet altijd een goed zicht hebben op wat er zich tijdens de zitting afspeelt, nemen zij wel aan dat de officieren een strafverhoging eisen. Als ze dit niet doen, wordt dit ook gezien als een ‘gemiste kans’.

Wel moet worden opgemerkt dat de omstandigheden van het geval ook een rol kunnen spelen. Dit wordt door de meeste officieren bevestigd. Een officier zegt hierover het volgende:

‘Ja, dat is het uitgangspunt, maar je gaat ook plussen en minnen. Als officier heb ik niet de neiging om te eisen dat wat de richtlijn nu eenmaal eist, maar dat ligt eraan hoe je als officier tegen de richtlijn aankijkt. Sommige collega’s zijn daar erg strikt in. Ik neem de richtlijn als uitgangspunt, maar kijk ook wat er precies aan de hand is. De persoon van de verdachte kan aanleiding geven tot een gigantische plus als hij arrogant staat te doen of geen enkel blijk geeft van spijt, berouw of enig inzicht in zijn gedragingen. Je kunt niet op voorhand zeggen wat je voor je neus krijgt.’

Een officier van justitie geeft in dit verband aan dat hij meer op zijn ervaring en gevoel vertrouwt. Zij gebruiken de richtlijn als leidraad, maar eisen niet altijd een strafverhoging indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer. De uitkomst van BOS-Polaris is het uitgangspunt, maar de bijzondere omstandigheden van het geval spelen een belangrijke rol:

⁵² Het is mogelijk dat officieren van justitie soms achterhaalde jurisprudentie aanhalen.

⁵³ De andere helft van de parketsecretarissen konden niet aangeven of de officier van justitie tot een verhoging van de strafeis komt, omdat ze zelf niet aanwezig zijn bij de zitting en ook niet altijd een terugkoppeling over de geëiste straf krijgen.

‘Ik kijk naar wat BOS aangeeft. De secretarissen maken een voorbewerking van de strafzaak. Bij alle standaardzaken die in BOS zijn opgenomen, daar wordt ook een BOS-uitdraai aan bijgevoegd met het hele rapport waar je kunt zien welke factoren worden meegewogen bij het bepalen van de strafeis en dan laat ik nog mijn eigen beoordeling op los ‘vind ik dit wel of niet passend’. Dan kan het zijn dat ik hoger ga zitten, bijvoorbeeld bij het toepassen van geweld, maar het kan ook voorkomen dat ik de BOS reactie overtrokken vind en dus lager ga zitten en dan moet je vooral denken aan de situatie waarbij iemand wordt beledigd. Op zich is het wel een belediging, maar of je daar nu zo zwaar aan moet tillen, betwijfel ik, en ook hoe het betrokken slachtoffer zichzelf heeft gedragen, welke mate hij geweld over zichzelf heeft afgeroepen. Dus dat kan wel een reden zijn voor mij om af te wijken van de richtlijn.’

Voor vrijwel alle officieren is de uitkomst van BOS-Polaris het uitgangspunt en de meeste officieren geven aan dat zij ook tot een hogere strafeis komen wanneer er een kwalificerend slachtoffer bij betrokken is. De omstandigheden van het geval worden zeker niet uit het oog verloren, maar dit doet veelal niet af aan de verhoogde strafeis. Vooral het feit dat het hier – vooral – betrekking heeft op mensen die hun werk uitvoeren wordt erg belangrijk gevonden.

‘In zaken met mensen die een bepaalde functie bekleden waarin ze in aanraking komen met raddraaiers, daar eis ik altijd hoger. Ik heb het dan over politie, ambulance, stadswacht. In die situaties houd ik er altijd rekening mee, ook voordat de aanwijzing er was. Die lui begeven zich beroepshalve in een gevaarlijke situatie, en dat moet je beschermen.’

7.3.7. Mate van strafeisverhoging

Zoals aangegeven, wordt in zaken met een kwalificerend slachtoffer vrijwel altijd een hogere straf geëist. BOS-Polaris geeft aan dat indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer, in casu politiefunctionarissen, andere functionarissen en burgers die moed hebben getoond, een strafverhoging van 100% moet worden geëist.⁵⁴ De helft van de respondenten geeft aan dat er geen strafverhoging van 100% wordt geëist (50%). Dit vinden ze veelal te hoog. Ook blijkt dat een kwart van de respondenten ook niet weet dat de strafeis met 100% dient te worden verhoogd (25%) De meeste officieren van justitie geven wel aan dat de uitkomst van BOS-Polaris het uitgangspunt is, maar dat het formuleren van de strafeis toch maatwerk is. De omstandigheden van het geval, zoals de documentatie en eventuele recidive, het gedrag van de verdachte op de terechtzitting, de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en eventuele ‘provocatie’ van het kwalificerend slachtoffer zelf, kunnen redenen zijn om geen 100% strafverhoging te eisen. Het uitgangspunt is een verhoging van de strafeis van de officier van justitie, maar een 100% verhoging zal zeker niet altijd worden geëist. Een officier van justitie geeft hierover het volgende aan:

‘Het is altijd een verhoging, maar niet altijd 100%. Op de zitting spelen zoveel elementen mee die uiteindelijk bepalen waar je op uit komt en dan moet je met name denken aan persoonlijke omstandigheden, de financiële situatie noem maar op. Je motiveert

⁵⁴ Dit dient echter te worden genuanceerd. Zie paragraaf 2.3.

het uiteraard wel, je geeft ook wel aan dat normaal het dubbele tarief ervoor staat, maar dan ga je er mogelijkserwijs ergens tussen in zitten, tussen die 0 en die 100%, maar er gaat wel altijd iets bovenop.'

Eveneens wordt aangegeven dat het toepassen van de richtlijn niet altijd leidt tot een verdubbeling van de strafeis, maar wel tot een hogere strafmodaliteit. Zo zegt een officier van justitie hierover het volgende:

'Het is heel casuïstisch. Het zal snel zo zijn dat het niet zit in de verdubbeling van de straf, maar in een andere strafmodaliteit. Dus daar waar een geldboete wordt voorgeschreven, ik het gedrag zo niet door de beugel vind kunnen dat ik dan ga voor een werkstraf of als het eerder is voorgekomen een (voorwaardelijke) gevangenisstraf. Dus ik zoek het dan meer in modaliteit dan dat ik van hetzelfde meer ga vragen.'

7.3.8. Strafverhoging in relatie tot verschillende kwalificerende slachtoffers

BOS-Polaris geeft aan dat bij de drie kwalificerende slachtoffers een strafverhoging van 100% zou moeten worden geëist. De meeste officieren van justitie (70%) geven ook aan dat voor de hoogte van de strafeis het niet uitmaakt of het slachtoffer nu een politiefunctionaris, een ambulancebroeder of een burger die moed heeft getoond betreft. Een officier van justitie geeft ook aan dat het op basis van de uitkomst van BOS-Polaris ook niet mogelijk kan zijn:

'Als je het standaard invult, kom je bij A en B uit op 100%, bij burgermoed weet ik het niet zeker. Dit is het uitgangspunt en dan ga ik niet zomaar zeggen 'bij burgermoed is het ietsje meer of minder dan een politiefunctionaris'. Als je afwijkt dan doe je dat op basis van de stukken die je hebt.'

Zoals gezegd, geeft het merendeel van de officieren en parketsecretarissen aan dat er geen verschil in de hoogte van de strafeis zou moeten zijn bij de drie verschillende kwalificerende slachtoffers. Tijdens de voorbereiding van de zaak wordt hier door de secretarissen ook geen onderscheid in gemaakt. Zij weten echter niet altijd precies wat de officier op de zitting doet, maar ze gaan er wel vanuit dat de officieren geen onderscheid maken tussen de verschillende categorieën kwalificerende slachtoffers. Het uitgangspunt lijkt te zijn dat het soort kwalificerende slachtoffer geen invloed heeft op de hoogte van de strafeis. Delicten tegen de drie soorten kwalificerende slachtoffers worden over het algemeen allemaal even strafwaardig geacht.

Wel wordt duidelijk dat de meeste zaken die zij binnenkrijgen politiefunctionarissen betreffen. Met burgermoed⁵⁵ worden officieren en parketsecretarissen zelden geconfronteerd. Een mogelijke verklaring is dat de politie vanwege de nauwe contacten met het Openbaar Ministerie sneller de weg naar de officier van justitie weet te vinden dan de andere kwalificerende slachtoffers. Er lijkt geen verschil te zijn in de hoogte van de strafeis tussen de verschillende kwalificerende slachtoffers. Een officier van justitie geeft hierover het volgende aan:

⁵⁵ Uit de interviews is gebleken dat niet altijd duidelijk is wanneer sprake is van een slachtoffer burgermoed.

‘Het maakt niet uit of sprake is van een politiefunctionaris of andere functionaris, want ik roep hetzelfde, namelijk dat die mensen gewoon hun werk doen. Slachtoffers zijnde politiefunctionarissen komen het meeste voor. In dat soort gevallen wordt er door de politie altijd extra aandacht voor gevraagd. Die brengen hem binnen met die stempel en bij de anderen doen ze dat misschien wat minder, waardoor ze er meer gaandeweg achter komen dat het om het gekwalificeerd slachtoffer gaat. Maar er wordt geen onderscheid tussen gemaakt.’

Volgens de richtlijn wordt onder ‘andere beroepsbeoefenaars’ ook winkelpersoneel genoemd. Dit is niet altijd bij de respondenten bekend. Het beeld ontstaat dat verschillend kan worden gedacht over de positie van winkelpersoneel binnen de kwalificerende slachtoffers. Zo geeft een officier aan dat winkelpersoneel soms lastig te kwalificeren is:

‘Het hangt echt een beetje samen met het beroep. Is het echt gericht op het beroep of is het echt zinloos geweld? Het valt dus niet hard te zeggen dat in geval van winkelpersoneel er minder hoog geëist wordt.’

Een andere officier geeft aan dat hij niet wist dat winkelpersoneel ook onder de richtlijn valt. Toch zal hij winkelpersoneel op dezelfde manier behandelen als bij de andere groepen kwalificerende slachtoffers:

‘Ik wist niet dat winkelpersoneel ook onder de richtlijn valt, maar ik ga daar zelf altijd wel van uit. Als iemand daar niet in privé staat, maar in functie dan heeft die persoon extra bescherming nodig. Ook de toevallige passant is een slachtoffer, waarbij ik hogere eis.’

Ongeveer 70% van de respondenten geeft dus aan dat zij geen verschil maken in de hoogte van de strafeis tussen de politiefunctionarissen, andere functionarissen en slachtoffers burgermoed. Zij worden echter wel het meeste geconfronteerd met zaken die politiefunctionarissen betreffen. Met zaken betreffende slachtoffers burgermoed worden de officieren en parketsecretarissen het minste geconfronteerd.

7.3.9. Het requisitoir van de officier van justitie

Indien de officier van justitie een hogere straf eist, omdat sprake is van een kwalificerend slachtoffer, dan wordt in het requisitoir ook altijd gemotiveerd waarom een hogere straf wordt geëist. In het requisitoir wordt bijvoorbeeld veelal benadrukt dat het hier mensen betreft die hun werk moeten kunnen doen en tegenwoordig steeds minder respect ontmoeten van anderen en dat ze daar ook zeker bescherming bij verdienen. Een officier van justitie zegt in dit verband het volgende:

‘Ja, in mijn requisitoir besteed ik altijd aandacht aan het feit dat het gaat om een politieman, iemand van de sociale dienst of een conducteur. Als een conducteur kaartjes controleert en hij wordt zo agressief bejegend dat hij zijn werk niet kan doen dan zit er wel een standaard requisitoir deel in mijn hoofd voor dit soort zaken. Het is belangrijk dat je motiveert waarom je vindt dat iemand een passende straf moet krijgen en dat is vaak een hogere straf als je op zitting staat dan wat Bos-Polaris zegt, dus dan

ga je ervoor om de rechter te overtuigen van dit gaat zo niet. Want het kleurt juist zo de zaak dat het juist een politieambtenaar is of een medewerker van de sociale dienst. Je kunt als samenleving niet accepteren dat deze functionarissen hun werk niet meer kunnen uitoefenen. Ze moeten zich verzekerd kunnen voelen dat ze de steun hebben van justitie.'

Er wordt echter wel voor gewaarschuwd dat in het requisitoir niet snel naar termen als 'geschokte rechtsorde' of 'maatschappelijke verontwaardiging' moet worden gegrepen, omdat het dan loze woorden worden. Deze dienen gereserveerd te blijven voor de echt zware delicten. Vaak wordt er een andere omschrijving gebruikt, bijvoorbeeld 'dat je dat gewoon niet kunt maken'.

Over het algemeen wordt, als wordt afgeweken van de richtlijn, dit ook gemotiveerd in het requisitoir. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit niet altijd gebeurt en dat niet in alle gevallen de richtlijn expliciet wordt genoemd. Ook wordt niet altijd aangegeven wat nu precies de inhoud van de richtlijn is. De verhoging van de strafeis wordt echter wel gemotiveerd vanuit de gedachte dat het hier mensen betreft die gewoon hun werk moeten kunnen doen en derhalve extra bescherming genieten. Ook de meeste parketsecretarissen (80%) gaan ervan uit dat officieren van justitie aangeven waarom er bij kwalificerende slachtoffers een hogere straf wordt geëist. Hierbij moet echter wel de kanttekening worden geplaatst dat de helft van de parketsecretarissen (50%) aangeeft dat zij geen zicht hebben op het requisitoir van de officier van justitie.

7.3.10. Het vonnis van de strafrechter

De officieren van justitie komen tot een verhoogde strafeis indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer (zie § 7.3.7.). Uit de afgenomen interviews blijkt dat er geen eenduidig antwoord valt te geven op de vraag in hoeverre de rechters met de verhoogde strafeis meegaan. Enerzijds wordt aangegeven dat de rechters in het algemeen wel hetzelfde gevoel hebben als de officieren en meegaan met de verhoogde strafeis. Anderzijds hangt dit ook sterk af van het soort delict en van de visie van de rechter. Bij mishandeling van een kwalificerend slachtoffer lijken strafrechters eerder mee te gaan dan in geval van belediging van een kwalificerend slachtoffer. Er wordt door een officier aangegeven dat belediging sowieso een lastig delict is.

'De ervaring die ik heb, is dat het wel gevolgd wordt. Belediging is een apart delict en is ook een heel lastig delict, omdat niemand het er nog echt over eens is wanneer een politieagent zich beledigd mag en kan voelen. Daar wordt nog wel verschillend over gedacht door rechters, maar als je kijkt naar mishandeling en bedreiging, dan zijn de rechters over het algemeen wel geneigd dat te volgen, maar belediging is lastig in te schatten.'

Op basis van de gegeven antwoorden van de respondenten lijken in dit verband twee verschillende visies onder de rechters te bestaan. Het ene kamp bestaat uit rechters die ook met belediging meegaan in de verhoogde strafeis en een ander kamp dat vindt dat kwalificerende slachtoffers, meestal politiefunctionarissen, tegen een stootje moeten kunnen (hoort bij het 'bedrijfsrisico').

Andere redenen waarom rechters niet meegaan in de verhoogde strafeis kunnen

worden gevonden in de slechte processen-verbaal die worden aangeleverd door politiefunctionarissen, de manier waarop de politiefunctionaris zelf heeft optreden (provocatie) en hoe de officier van justitie zijn verhoogde strafeis motiveert. Een officier geeft ook aan dat wanneer je goed motiveert waarom er zwaarder gestraft zou moeten worden, dat rechters in de regel geneigd zijn om de verhoogde strafeis te volgen.

Er is geen eenduidig antwoord te geven op de vraag in hoeverre rechters meegaan met de verhoogde strafeis van de officier van justitie indien sprake is van een kwalificerend slachtoffer. Dit hangt af van vele factoren, waarbij het type delict en de visie van de rechter belangrijke factoren zijn.

7.3.11. *Het vorderen van voorlopige hechtenis*

Volgens het College van P-G moet er zo mogelijk voorlopige hechtenis worden gevorderd tegen de verdachte in zaken met een kwalificerend slachtoffer. Uit de interviews kan worden afgeleid dat hier door de officieren van justitie verschillend over wordt gedacht. Voor veel officieren is de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer geen extra overweging om al dan niet de voorlopige hechtenis te vorderen. Grofweg kunnen er twee standpunten worden onderscheiden. Het eerste standpunt is dat wanneer het mogelijk is om voorlopige hechtenis te vorderen - met andere woorden, er is een geval en grond voor voorlopige hechtenis en er zijn ernstige bezwaren - dat dan veelal ook de voorlopige hechtenis wordt gevorderd. Ongeveer 65% van de respondenten neemt dit standpunt in.

‘Als de gronden van voorlopige hechtenis er zijn, dan gebeurt dit. (...) waar mogelijk doe ik het in ieder geval wel. Ik weet dat R-C’s daar soms ook wel wat moeite mee hebben, maar ik wil wel het standpunt van het OM duidelijk maken en als ik het idee heb ‘dit wordt het niet’ kan ik altijd terugvallen op de officiersvoorgeleiding.⁵⁶ Dan geef ik uitdrukkelijk aan verdachte aan dat ik dit niet acceptabel vind en dat er nog heel wat staat te gebeuren op de zitting. Deze gevallen komen echter niet veel voor. Ik probeer voorlopige hechtenis wel consequent te vorderen.’

Het tweede standpunt is dat terughoudend moet worden omgegaan met het vorderen van de voorlopige hechtenis, omdat het een zwaar middel is. Dit standpunt kan een ‘magistraatelijk’ standpunt worden genoemd. Ook al is er een grond voor voorlopige hechtenis en zijn er ernstige bezwaren, dan moet het vorderen wel proportioneel en subsidiair zijn. Is dat laatste niet het geval, dan wordt de voorlopige hechtenis niet gevorderd. In deze visie wordt benadrukt dat ook al is het juridisch mogelijk om de voorlopige hechtenis te vorderen, het ook opportuun moet zijn. Ongeveer 35% van de respondenten stelt zich op dit magistraatelijke standpunt.

‘Nee. Ik ga niet zonder meer voorgeleiden. Er zijn mensen die voorgeleiden, omdat ze daarmee toch een voorschot nemen op de straf met als motivatie de ernst van het gebeurde. Er zijn ook mensen die kijken naar de functie van voorlopige hechtenis.

⁵⁶ De officier van justitie vordert geen voorlopige hechtenis, maar spreekt de verdachte wel zelf vermanend toe. Na deze voorgeleiding kan de verdachte worden gedagvaard.

Uitgangspunt is niet voorgeleiden, tenzij... Ook al geeft iemand een agent een mep, dat is voor mij niet zonder meer een reden om voor te geleiden. Er moet een grond zijn. En als voldaan is aan de formele voorwaarden van voorlopige hechtenis, gronden en gevallen, dan wordt er ook niet automatisch een voorlopige hechtenis opgelegd. Het moet ook proportioneel en subsidiair zijn. Dat speelt voor mij een grote rol. Het is voor mij zeker geen automatisme.'

De aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer an sich is veelal geen (extra) overweging om de voorlopige hechtenis te vorderen, ongeacht het standpunt dat ze innemen met betrekking tot de voorlopige hechtenis. Voor de officieren is van belang of sprake is van een geval en een grond van voorlopige hechtenis. In hoeverre de voorlopige hechtenis daadwerkelijk wordt gevorderd, hangt voor sommige officieren voorts ook af van het geanticipeerde oordeel van de rechter-commissaris. Zo zegt een officier van justitie het volgende over het al dan niet vorderen van de voorlopige hechtenis:

'Nee, niet consequent. Dat komt ook, omdat de ervaring leert dat niet per definitie een vordering tot bewaring door de rechter-commissaris wordt toegewezen op het moment dat het gaat om een gekwalificeerd slachtoffer. Er wordt gekeken naar het feit en de persoon van de verdachte en dan wordt een vordering tot bewaring al dan niet toegewezen. Of het om een gekwalificeerd slachtoffer gaat, maakt naar mijn mening heel weinig uit. Het is leuk dat we de richtlijn hebben en wij worden ook geacht daarnaar te handelen, maar als ik van tevoren al weet dat wordt helemaal niets dan bespaar ik een heleboel mensen heel veel werk door het op deze manier te doen. Je geeft dan misschien wel een signaal af, maar je kunt je ook afvragen wat voor beeld er bij de verdachte ontstaat op het moment dat je een vordering bewaring gaat doen en je blaast hoog van de toren en vervolgens krijg je de deksel op je neus.'

Aan de respondenten is ook de vraag voorgelegd in hoeverre de rechters-commissaris op basis van vordering van voorlopige hechtenis, de voorlopige hechtenis ook daadwerkelijk bevelen.⁵⁷ Met betrekking tot het al dan niet bevelen van de voorlopige hechtenis door de rechter-commissaris wordt aangegeven door sommige officieren dat de rechter-commissaris niet snel geneigd is om de voorlopige hechtenis te bevelen. De reden waarom de rechters-commissaris in deze gevallen het bevel tot voorlopige hechtenis niet verleend is niet duidelijk. Dit geschetste beeld wordt echter niet bevestigd door officieren van justitie op andere arrondissementsparketten. Zij geven aan dat de rechter-commissaris veelal de vordering voorlopige hechtenis wel beveelt.

⁵⁷ Voorlopige hechtenis is blijkens art. 133 Sv 'de vrijheidsbeneming ingevolge eenig bevel van bewaring, gevangenneming of gevangenhouding'. In dit onderzoek wordt slechts gekeken naar de bewaring als onderdeel van de voorlopige hechtenis. De reden hiervan is dat alleen bij bewaring de rechter-commissaris, op vordering van de officier van justitie, de bewaring kan bevelen (art. 63 Sv). De bewaring kan dus door de rechter-commissaris worden bevolen op vordering van de officier van justitie. Onder omstandigheden kan de rechter-commissaris ook ambtshalve de bewaring bevelen (art. 178 Sv). De gevangenhouding en gevangenneming wordt bevolen door de rechtbank (art. 65 Sv).

Uit de interviews kan echter ook worden afgeleid dat waar de voorlopige hechtenis wordt bevolen, ze vervolgens ook vaak weer wordt geschorst (art. 80 e.v. Sv.). Het al dan niet vorderen van de voorlopige hechtenis hangt dus van vele factoren af, maar het merendeel van de officieren (65%) vordert de voorlopige hechtenis als dit juridisch mogelijk is. Indien sprake is van een geval en een grond van voorlopige hechtenis wordt deze ook gevorderd. Een minderheid (35%) staat kritisch(er) tegenover de voorlopige hechtenis. Voor hen is de aanwezigheid van een geval en een grond nog geen optie om dan ook de voorlopige hechtenis te vorderen. De voorlopige hechtenis moet opportuun zijn. Dit is een magistratelijk uitgangspunt. Voorts lijkt de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer voor de officier van justitie niet een extra overweging te zijn om de voorlopige hechtenis te vorderen. Soms anticipeert de officier van justitie ook op het oordeel van de rechter-commissaris. Indien de voorlopige hechtenis wordt gevorderd dan gaat de rechter-commissaris hierin niet altijd mee.

7.3.12. De mogelijkheid van aanhouden en uitreiken

Indien het niet mogelijk is om de voorlopige hechtenis te vorderen, dient de mogelijkheid tot aanhouden en uitreiken te worden gebruikt. Bijna alle respondenten (90%) geven aan dat hier gebruik van wordt gemaakt. Bij sommige arrondissementsparketten bestaat ook de mogelijkheid om hiervan gebruik te maken na kantoor tijd. Bij andere parketten loopt deze procedure via de snelrechtsecretaris. Ook wordt aangegeven dat ‘aanhouden en uitreiken’ iets anders is dan ‘snelrecht’. Een officier geeft aan dat hij onder snelrecht verstaat ‘een verdachte naar binnen trekken en de zaak direct afdoen.’ Dat is iets anders dan aanhouden en uitreiken. In dat geval kan de verdachte niet in voorlopige hechtenis en krijgt de verdachte zo spoedig mogelijk een dagvaarding of een transactieaanbod in zijn handen. Beide varianten komen voor.

Vrijwel alle arrondissementsparketten kennen (een vorm van) aanhouden en uitreiken en dit wordt ook toegepast, maar een enkel parket kent deze variant niet (meer). In deze parketten is het veelal opgeheven, omdat de belasting – in de vorm van piketdiensten – te groot werd geacht.

7.3.13. Dubbele verhoging?

In het Wetboek van Strafrecht staan ook enkele gekwalificeerde delicten (zie § 2.4.) omschreven, zoals belediging van een ambtenaar in functie (art. 267 sub 2 Sr). Ten aanzien van het basisdelict belediging (art. 266 lid 1 Sr) wordt het strafmaximum met een derde verhoogd indien sprake is van een dergelijk gekwalificeerd delict. Het zou kunnen dat officieren in de verhoging van het strafmaximum een prikkel zien om ook de strafeis – al dan niet met een derde – te verhogen. De vraag kan in dit verband worden gesteld of zowel een strafverhoging vanwege het gekwalificeerd delict als de 100%-verhoging van de richtlijn kwalificerende slachtoffers wordt geëist. Dus met andere woorden: of het mogelijk is dat er een dubbele verhoging plaatsvindt? De officieren geven allen aan dat dit niet gebeurt. Zo cijfermatig wordt een strafeis niet geformuleerd. Het blijft maatwerk, waarbij de officieren aangeven dat je altijd je gezonde verstand laat meewegen. Een dubbele verhoging is dan ook uitgesloten. De officieren moeten ook binnen het wettelijk maximum van het basis- of grond-

delict blijven. Een officier geeft dan ook in dit verband aan dat dit ook een theoretisch geval is:

‘Zo theoretisch wordt het eigenlijk niet bekeken. Er wordt gekeken naar wat er is gebeurd en hoe ernstig vind je dat. Dat is net dat bepaalde feiten een maximumstraf hebben, dat eis je ook niet. Kwalificerende slachtoffers vind je ernstiger. Het is niet zo dat je denkt, het werkt strafverhogend dus plus een derde.’

7.3.14. Enkele aanbevelingen van de respondenten

Wanneer respondenten tenslotte wordt gevraagd naar mogelijkheden om de (toepassing van) de richtlijn te verbeteren, dan leidt dit tot verschillende suggesties. Het is gebleken dat er enige onduidelijkheid heerst over welke groepen als kwalificerende slachtoffers zijn te beschouwen. Allereerst blijkt dat winkelpersoneel als kwalificerend slachtoffer niet erg bekend is. Kwalificerende slachtoffers worden veelal geassocieerd met personen die een publieke en openbare taak uitoefenen. Ten tweede is ook ‘slachtoffers burgermoed’ een begrip dat niet altijd duidelijk is. Ten aanzien van deze twee soorten kwalificerende slachtoffers moet meer duidelijkheid worden gegeven.

De communicatie met de kwalificerende slachtoffers moet goed verlopen. Politiefunctionarissen zijn over het algemeen goed op de hoogte, maar bij andere kwalificerende slachtoffers is dat niet altijd het geval. Een nadeel van de richtlijn is ook dat kwalificerende slachtoffers verwachtingen kunnen krijgen van deze richtlijn, die in de praktijk niet uit komen.

Ten aanzien van het delict ‘beledigen’ zijn de verhoudingen zoek. Er wordt aangegeven dat qua hoogte van de strafeis het niet zoveel uitmaakt of je nu een politiefunctionaris beledigt of een gewoon slachtoffer een ‘droge klap’ geeft. Dit zou meer in verhouding met elkaar moeten komen te staan.

Een wat meer algemene opmerking, die niet zozeer betrekking heeft op de richtlijn kwalificerende slachtoffers, maar eerder op het instrument BOS als zodanig, komt regelmatig terug. De parketsecretarissen geven aan dat BOS niet altijd even duidelijk is qua opties. Zo kent BOS niet de mogelijkheid van de verdachte die schadevergoeding wil betalen, maar dat nog niet heeft gedaan. Ook wordt aangegeven dat BOS niet een sterke onderverdeling kent in recidive.⁵⁸ Er wordt echter ook direct aangegeven dat BOS een middel is en dat het ondoenlijk is om alle nuances erin te vervatten omdat het dan een onwerkbaar systeem wordt. Als leidraad zijn de meeste respondenten wel tevreden over BOS, omdat het toch bijdraagt aan de uniformiteit.

7.4. Samenvatting

Op basis van de interviews is inzicht verkregen in de werking van de richtlijn kwalificerend slachtoffers. Het blijkt dat de richtlijn door de officieren van justitie en de parketsecretarissen wordt toegepast. Ten aanzien van de interne bekendheid van de

⁵⁸ BOS maakt onderscheid tussen ‘geen recidive’, ‘1 keer’ en ‘2 keer of meer’.

richtlijn kan worden geconcludeerd dat het bestaan van de richtlijn over het algemeen goed bekend is bij de officieren van justitie en de parketsecretarissen. Hiermee is echter nog *niet* gezegd dat ook de inhoud van de richtlijn kwalificerende slachtoffers voldoende bekend is. Opvallend is dat bij de officieren van justitie kwalificerende slachtoffers vooral worden gekoppeld aan de publieke sector. Winkeliers, bijvoorbeeld, vallen ook onder de richtlijn kwalificerende slachtoffers, maar dit is veelal niet bekend.

De richtlijn wordt door het Openbaar Ministerie toegepast in de zin dat de officieren van justitie aangeven dat wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer zij tot een hogere strafeis komen dan wanneer geen sprake is van een kwalificerend slachtoffer. De functionaliteit van het slachtoffer werkt dus strafeisverhogend, omdat deze slachtoffers niet gehinderd zouden mogen worden tijdens hun werkzaamheden. De aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer komt vooral tot uitdrukking in een verhoging van de strafeis of in het eisen van een zwaardere modaliteit. Zo kan het voorkomen dat in het geval van een kwalificerend slachtoffer voor een zwaardere modaliteit wordt gekozen dan wanneer sprake is van geen kwalificerend slachtoffer. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat een zaak met een kwalificerend slachtoffer sneller aanhangig wordt gemaakt bij de strafrechter dan bij gewone slachtoffers. Bij verdachten in zaken van gewone slachtoffers wordt dan sneller een transactieaanbod gedaan. Echter, de aanwezigheid van kwalificerende slachtoffers heeft geen invloed op de keuze van het beleidssepot. Een beleidssepot komt volgens de respondenten niet veel voor. Bij de overweging tussen wel of niet seponeren (beleidssepot) speelt de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer geen rol. Hetzelfde geldt voor het vorderen van de voorlopige hechtenis. De meeste respondenten (65%) geven aan dat wanneer het vorderen van voorlopige hechtenis mogelijk is, dus er een geval en een grond van voorlopige hechtenis is, de voorlopige hechtenis (meer specifiek de bewaring) ook vaak door de officier van justitie wordt gevorderd bij de rechter-commissaris. De aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer is geen extra overweging om de voorlopige hechtenis te vorderen. Indien voorlopige hechtenis niet mogelijk is, wordt in vrijwel alle arrondissementen een vorm van 'aanhouden en uitreiken' gebruikt. Veel arrondissementen staan hier ook positief tegenover.

De verhoging van de strafeis is niet altijd 100%. Bij het dossier wordt veelal een BOS-uitdraai gevoegd, maar de officier van justitie houdt zich niet in alle gevallen aan de uitkomst uit BOS. Factoren die van invloed zijn op de verhoging zijn bijvoorbeeld recidive en de proceshouding van de verdachte. Bovenal willen de officieren maatwerk leveren. BOS-Polaris zien zij als een handig hulpmiddel, maar de officieren van justitie geven wel aan dat zij hun gezonde verstand blijven gebruiken.

Qua hoogte van de strafeis tussen kwalificerende slachtoffers onderling lijkt geen verschil te worden gemaakt. Een politiefunctionaris wordt, volgens de respondenten, hetzelfde behandeld als bijvoorbeeld een ambulancebroeder. Wel is het zo dat politiefunctionarissen veel 'zichtbaarder' zijn binnen het Openbaar Ministerie. Dit komt, omdat er een nauwe band bestaat tussen de politie en het Openbaar Ministerie. In die zin volgt de politie dit soort zaken dan ook op de voet.

De officier van justitie refereert, naar eigen zeggen, in zijn requisitoir ook aan de aanwezigheid van een kwalificerend slachtoffer. Veelal wordt dan aangegeven dat deze personen gewoon hun werk moeten kunnen doen en dat daarom ook een hogere straf wordt geëist. Rechters lijken niet altijd mee te gaan in de verhoogde strafeis. Dit kan te maken hebben met de visie van de rechter, maar ook met het type delict. Belediging is in dit opzicht een lastig delict. Het probleem lijkt niet het bewijs te zijn, maar de verdeelde meningen over de ernst van het delict. Volgens de respondenten is er onder officieren van justitie discussie over de vraag of politiefunctionarissen een 'dikke huid' dienen te hebben en zich minder snel beledigd dienen te voelen.

Op basis van de afgenomen interviews lijkt het gerechtvaardigd om twee belangrijke conclusies te trekken. Allereerst weten de officieren van justitie en de parketsecretarissen wel van het bestaan van de richtlijn kwalificerende slachtoffers, maar dit betekent nog niet dat bekend is welke actoren allemaal onder deze richtlijn vallen. Hierbij dient vooral te worden opgemerkt dat kwalificerende slachtoffers veelal worden geassocieerd met personen die een publieke taak uitoefenen. Volgens de richtlijn zijn echter ook winkelpersoneel aan te duiden als 'kwalificerende slachtoffers'. Deze categorie is over het algemeen veel minder bekend bij de officieren van justitie en parketsecretarissen dan de personen die een publieke taak uitoefenen (zoals politiefunctionarissen en ambulancebroeders). Ten tweede kan op basis van de interviews worden geconcludeerd dat wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer de officier van justitie een hogere straf eist dan wanneer sprake is van een gewoon slachtoffer. Deze strafverhoging is veelal niet 100%. Officieren van justitie willen maatwerk blijven leveren.

8. Conclusies

8.1. Inleiding

In dit slothoofdstuk presenteren we de conclusies van het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen. Hierbij worden de resultaten van elk deelonderzoek betrokken. Het hoofdstuk bestaat uit vier deelonderwerpen. In paragraaf 8.2 komt de omvang van kwalificerend slachtofferschap aan bod. Hoeveel zaken met kwalificerende slachtoffers of gekwalificeerde delicten zijn door het OM in behandeling genomen sinds de introductie van de richtlijn op 1 december 2006?

In paragraaf 8.3 staat vervolgens de behandeling van de zaken met kwalificerende slachtoffers door het Openbaar Ministerie centraal. De wijze van afdoening, de hoogte van transacties en straffen worden behandeld. Dit wordt in paragraaf 8.4 gevolgd door een bespreking van de wijze waarop de rechtsprekende macht zaken met kwalificerende slachtoffers behandelt.

In de afsluitende paragraaf 8.5 worden de algehele conclusies van het onderzoek gepresenteerd.

8.2. Omvang kwalificerend slachtofferschap

In deze paragraaf komt de beantwoording van twee onderzoeksvragen aan bod:

- (1) *Hoeveel strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn er sinds 1 december 2006 ingestroomd en afgesloten, verdeeld naar soort slachtoffer en naar type delict?*
- (2) *Hoeveel gekwalificeerde delicten zijn er ingevoerd tegen “een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening”?*

In de periode 1 december 2006 tot aan 30 april 2008 zijn 9474 zaken met kwalificerende slachtoffers ingestroomd bij het OM. Van deze zaken zijn er 5483 afgesloten. Er zijn verder 9790 zaken met gekwalificeerde delicten ingestroomd. Hierbij is impliciet sprake van een kwalificerend slachtoffer. Het zijn immers delicten waarvan enkel een ambtenaar slachtoffer kan worden. Van deze zaken zijn er 6579 afgesloten.

Tussen de kwalificerende slachtoffers en de gekwalificeerde delicten bestaat enige overlap. De zogenaamde doublures betreffen zaken waarin bij een gekwalificeerd delict eveneens een kwalificerend slachtoffer wordt vermeld. Om een totaal te kunnen bepalen van kwalificerend slachtofferschap in de onderzochte periode moet de omvang van deze overlap bepaald worden en vervolgens worden afgetrokken van de som van de omvang van de kwalificerende slachtoffers en gekwalificeerde delicten. Daaruit volgt dat er in de onderzochte periode 18372 zaken met expliciet of impliciet kwalificerende slachtoffers zijn ingestroomd en 11535 afgesloten.

Een vergelijking van de instroom en de afgesloten zaken bij kwalificerend slachtofferschap met gewoon slachtofferschap leert dat een groter gedeelte van de ingestroomde zaken met (expliciet of impliciet) kwalificerende slachtoffers inmiddels weer is afgesloten. Dit wijst erop dat zaken met kwalificerende slachtoffers een kortere doorlooptijd hebben.

Van de kwalificerende slachtoffers is een derde politiefunctionaris en een derde een andere functionaris. Ongeveer vijf procent betreft slachtoffers burgermoed en iets meer dan een kwart afhankelijke slachtoffers. Ambtenaren maken 24% van de groep ‘andere functionarissen’ op. Horecapersoneel (14%), beveiligingspersoneel (9%), medisch personeel (9%), winkelpersoneel (8%) en medewerkers van het openbaar vervoer (8%) komen in deze categorie ook veel voor. Het feit dat het merendeel van de ‘andere functionarissen’ niet-ambtenaren betreft, stemt niet overeen met de onder veel medewerkers van het Openbaar Ministerie levende gedachte dat de richtlijn met name overheidsfunctionarissen betreft.

De kwalificerende slachtoffers hebben in de helft van de gevallen een geweldsdelict meegemaakt en in de helft van de gevallen een bedreiging. Bij politiefunctionarissen en andere functionarissen komen bedreigingen vaker voor, bij slachtoffers burgermoed en afhankelijke slachtoffers geweldsdelicten.

Bij het tweetal gekwalificeerde delicten, belediging dan wel mishandeling van een ambtenaar in functie, kan de officier van justitie verschillende keuzes maken in de tenlastelegging. Hij kan kiezen voor (1) het ten laste leggen van het basisdelict met vermelding kwalificerend slachtoffer, (2) hij kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen zonder vermelding kwalificerend slachtoffer en (3) hij kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen met vermelding kwalificerend slachtoffer. Het blijkt dat de laatste mogelijkheid het meest voorkomt. Bij politieagenten gebeurt dit in 80% van de zaken, bij de overige ambtenaren in ruim 50% van de zaken.

8.3. Afhandeling Openbaar Ministerie

In deze paragraaf komen tien onderzoeksvragen die betrekking hebben op het Openbaar Ministerie aan bod (nummering volgens hoofdstuk 1). In de eerste plaats gaan we in op de wijze waarop zaken met kwalificerende slachtoffers worden afgedaan en de reden daarvoor. In de tweede plaats gaan we in op de hoogte van de transacties die in zaken met kwalificerende slachtoffers worden aangeboden en de vraag in hoeverre er uniformiteit is tussen de verschillende arrondissementen. In de derde plaats staan we stil bij de eisen die de Officier van Justitie in strafzaken met kwalificerende slachtoffers stelt. In de vierde plaats gaan we in op de wijze waarop de Officier van Justitie de verhoogde strafeis in zaken van kwalificerende slachtoffers motiveert. Tot slot gaan we nog in op de vraag in hoeverre in zaken met kwalificerende slachtoffers voorlopige hechtenis wordt gevorderd en of de Aanhouden-Uitreiken procedure wordt gehanteerd.

8.3.1. De wijze van afdoening

De volgende twee onderzoeksvragen handelen over de wijze van afhandeling:

- 4) *Op welke wijze worden de betreffende zaken afgedaan? (sepot, transactie of dagvaarding)*
- 5) *Wat is/zijn de reden(en) om voor een bepaalde afdoening/strafmodaliteit te kiezen?*

Zaken met kwalificerende slachtoffers leiden minder vaak tot een transactie en worden vaker gedagvaard dan zaken met gewone slachtoffers. Bij kwalificerende slachtoffers wordt in 82% van de gevallen gedagvaard en vindt in 16% van de gevallen een transactie plaats. Bij gewone slachtoffers zijn deze percentages respectievelijk 70% en 28%. Echter gekwalificeerde delicten worden juist vaker door middel van een transactie afgedaan, namelijk in 38% van de gevallen, terwijl er slechts in 61% van de gevallen wordt gedagvaard. Dit is het gevolg van het feit dat bij het delict belediging van een ambtenaar in functie in 59% van de gevallen gedagvaard wordt en in 40% van de gevallen wordt getransigeerd. Belediging is dan ook een relatief licht delict. Bij mishandeling van een ambtenaar in functie zijn de percentages dagvaardingen en transacties vergelijkbaar met die van kwalificerende slachtoffers. Sepots komen in alle gevallen zeer zelden voor.

Het hogere percentage dagvaardingen en lagere percentage transacties lijkt een direct gevolg van de richtlijn te zijn. De verhoging van de strafpunten bij kwalificerende slachtoffers kan immers in het BOS-systeem tot een andere strafmodaliteit leiden. De gesprekken met de medewerkers van het Openbaar Ministerie bevestigden dat in zaken met kwalificerende slachtoffers de zaak eerder aan de strafrechter wordt voorgelegd.

8.3.2. Hoogte en uniformiteit transactiebedragen

- 6) *Zijn de transactiebedragen bij kwalificerende slachtoffers hoger dan bij gewone slachtoffers? En zijn de transactiebedragen bij de naar slachtoffers gekwalificeerde delicten hoger dan bij vergelijkbare basisdelicten?*
- 10) *Is er sprake van eenheid/uniformiteit in de afdoening in vergelijkbare zaken tussen parketten, tussen verschillende slachtoffers en tussen verschillende delicten?*

De transactiebedragen voor kwalificerende slachtoffers liggen gemiddeld hoger dan bij gewone slachtoffers. Bij de delictcategorie belediging 20% hoger, bij bedreiging 36% en bij geweld 43%.

De gemiddelde hogere transactiebedragen gelden met name voor politiefunctionarissen die slachtoffer worden van geweld; hier liggen de gemiddelden 67% hoger. Voor andere functionarissen en slachtoffers burgermoed zijn de transacties in deze categorie 42% en 18% hoger. Ook bij de bedreigingen is de verhoging voor slachtoffers burgermoed relatief het laagst: hier zijn de bedragen 11% hoger dan bij gewone slachtoffers, terwijl dat voor politiefunctionarissen en voor andere functionarissen 38% is.

Ook bij de gekwalificeerde delicten liggen de gemiddelde bedragen hoger. Bij gekwalificeerde belediging is het gemiddeld bedrag 32% hoger, bij gekwalificeerde mishandeling 55%.

De gegevens lijken uit te wijzen dat er verschillen zijn in de afdoening van vergelijkbare zaken tussen verschillende slachtoffers. Met name de verhoging bij slachtoffers burgermoed blijft achter bij de andere groepen. Uit de gesprekken met de medewerkers van het OM bleek dat men de richtlijn vooral associeert met medewerkers met een publieke functie. Het is mogelijk dat de gevonden verschillen tussen politiefunctionarissen (waarbij immers altijd van een publieke functie sprake is) en de overige kwalificerende slachtoffers mede het gevolg zijn hiervan.

Verder wijst de variantie-analyse uit dat tussen de arrondissementen een significant verschil bestaat in de hoogtes van de transactiebedragen die in zaken van kwalificerende slachtoffers worden gevorderd. Dit verschil is echter verwaarloosbaar klein.

8.3.3. Strafeisen OM en conformiteit met de richtlijn

7) Welke straffen worden er geëist?

8) Zijn deze eisen conform de richtlijn?

3) Komt het voor dat zowel de strafverhoging van het gekwalificeerde delict als de strafverhoging vanwege de richtlijn kwalificerende slachtoffers wordt geëist?

9) Indien er van de richtlijn wordt afgeweken, in welke mate gebeurt dit, in welke zaken, en wat is (zijn) hiervoor de reden(en)?

Uit de analyse van de OM-dossiers en de rechtbankverslagen blijkt dat de door het Openbaar Ministerie aangeboden transactiebedragen en de geëiste straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers gemiddeld steeds een kwart lager zijn dan de BOS indicatie. Dat betekent dat de gemiddelde verhoging in vergelijking met het BOS-advies bij gewone slachtoffers als gevolg van kwalificatie ongeveer 50% is. Hierbij wordt rekening gehouden met het feit dat de verhoging van de strafeisen als gevolg van de richtlijn door de invloed van andere delictspecifieke factoren niet noodzakelijkerwijs 100%. De analyse van de OM-dossiers wees uit dat de gemiddelde verhoging als gevolg van de richtlijn 96% zou moeten zijn. We kunnen vaststellen dat de eisen niet geheel de richtlijn volgen. Er wordt wel een verhoogde eis gesteld, maar deze is ongeveer de helft van hetgeen de richtlijn voorschrijft. Dit bleek ook uit de gesprekken met de medewerkers van het Openbaar Ministerie. Zij stellen dat er wel een verhoging wordt geëist, maar dat deze verhoging niet altijd 100% is.

De 50% verhoging is echter nog steeds meer dan de gevonden gemiddelde verhoging bij de transactiebedragen voor belediging (20%), bedreiging (36%) en geweld (43%). De verklaring hiervoor is dat de transacties bij kwalificerende slachtoffers op relatief lichtere delicten betrekking hebben. De verhoging vanwege de richtlijn kan niet alleen een zwaardere straf binnen dezelfde strafmodaliteit tot gevolg hebben, maar ook een zwaardere strafmodaliteit. Dit laatste betekent dat het gemiddelde trans-

actiebedrag betrekking heeft op relatief lichtere delicten. De zwaardere zaken die bij gewone slachtoffers nog getransigeerd worden, worden dan bij kwalificerende slachtoffers aan de rechter voorgelegd.

Voor een mogelijke ‘dubbele’ verhoging als gevolg van de combinatie gekwalificeerd delict en kwalificerend slachtoffer wordt geen evidentie aangetroffen. Dit fenomeen zou zich alleen bij gekwalificeerde mishandeling kunnen voordoen. Uit hoofdstuk 5 bleek dat bij belediging de combinatie van gekwalificeerd delict met vermelding kwalificerend slachtoffer nauwelijks voorkomt. De gevonden verhogingspercentages bij gekwalificeerde mishandeling met vermelding kwalificerend slachtoffer komen overeen met de verhogingspercentages bij basisdelicten met vermelding kwalificerend slachtoffer.

8.3.4. Motivering Officier van Justitie

- 11) *Bevat het requisitoir van de officier van justitie een motivering die de “maatschappelijke verontwaardiging” reflecteert en is aangegeven dat vanwege de strafeisverhogende factor (Polaris) een hogere straf wordt geëist? Motiveert hij/zij ook een eventueel afwijken van de richtlijn?*

Uit de analyse van de rechtbankdossiers blijkt dat in een derde van de gevallen in de requisitoiren van de officier van justitie wordt gerefereerd aan het beroep van het slachtoffer. In 29% van deze gevallen wordt expliciet aandacht besteed aan de maatschappelijk onrust die kwalificerend slachtofferschap teweeg brengt. Uit de interviews met de medewerkers van het Openbaar Ministerie blijkt voorts dat de Officier dikwijls aangeeft dat kwalificerende slachtoffers ‘gewoon hun werk moeten kunnen doen’. Tevens vermelden zij dan dat het kwalificerende karakter van het slachtoffer de oorzaak is van de hogere straf die zij eisen. Een eventueel afwijken van de richtlijn wordt niet als zodanig vermeld. De officieren zien de uitdraai uit BOS als een hulpmiddel, maar vanwege de specifieke omstandigheden in een zaak wijken de officieren hier regelmatig vanaf.

8.3.5. Voorlopige hechtenis en Aanhouden-Uitreiken

- 12) *Wordt er, zoals vermeld in de brief van het College van procureurs-generaal, indien mogelijk voorlopige hechtenis gevorderd en wordt er in andere gevallen gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot aanhouden en uitreiken?*

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker voorlopige hechtenis gevorderd dan bij gewone slachtoffers, zo blijkt uit de analyse van de OM-data. Echter, uit de interviews met medewerkers van het Openbaar Ministerie blijkt dat zij zich vooral laten leiden door de vraag of het vorderen van voorlopige hechtenis mogelijk is, onafhankelijk van de vraag of de zaak nu een kwalificerend slachtoffer betreft of niet. Indien voorlopige hechtenis mogelijk is wordt dit doorgaans gevorderd.

Een zelfde fenomeen doet zich voor bij de Aanhouden-Uitreiken procedure. Ook dit komt in zaken met kwalificerende slachtoffers vaker voor dan bij gewone slachtof-

fers. De afweging lijkt te zijn of voorlopige hechtenis mogelijk is. Zo niet, dan wordt in vrijwel alle arrondissementen een AU-procedure gebruikt.

8.4. Vonnis rechter

In deze paragraaf worden de zes onderzoeksvragen over de rechtsprekende macht beantwoord. Het gaat in de eerste plaats om de wijze waarop rechters omgaan met de vorderingen voorlopige hechtenis. In de tweede plaats gaat het om de uitspraken die rechters doen in zaken met kwalificerende slachtoffers. Het gaat hierbij over het soort straf, over de hoogte van de opgelegde straffen en de overeenkomst tussen de eis van het Openbaar Ministerie en de rechterlijke uitspraak. Tot slot wordt aandacht besteed aan de motivering van de rechter in zaken met kwalificerende slachtoffers.

8.4.1. Voorlopige hechtenis

13) Hoe beoordelen de rechters-commissaris en de rechtbanken de vorderingen voorlopige hechtenis?

Uit de analyse van de OM-dossiers in hoofdstuk 6 blijkt dat in zaken met kwalificerende slachtoffers de rechters nagenoeg steeds de voorlopige hechtenis bevelen wanneer deze is gevorderd. In 95% van de zaken waarin voorlopige hechtenis is gevorderd is deze ook daadwerkelijk bevolen.

8.4.2. De uitspraak van de rechter

14) Wat is de uitspraak van de rechter?

15) Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in het geval van kwalificerende slachtoffers hoger dan bij vergelijkbare delicten zonder kwalificerend slachtoffer?

16) In hoeverre volgt de rechter de eis van het OM? In welke mate is er een verschil tussen de eis van het OM en het vonnis van de rechter?

18) Indien de strafeis niet is gevolgd, in welke mate is hiervan afgeweken en wat zijn hiervoor de redenen?

Uit Hoofdstuk 3 blijkt dat bij kwalificerende slachtoffers (31%) vaker een vrijheidsstraf wordt opgelegd dan bij niet- kwalificerende slachtoffers (25%). Ook een schadevergoeding komt iets vaker voor (18% versus 14%). Dit is net als het lagere gedeelte transacties een gevolg van het feit dat bij kwalificerende slachtoffers zwaardere strafmodaliteiten worden geëist en opgelegd.

Waar het gaat om de hoogte van de straffen is een eenduidig antwoord niet te geven. Uit de analyse van OM-data bleek dat de gemiddelde hoogtes van de geldboetes voor kwalificerende slachtoffers hoger zijn dan voor gewone slachtoffers. Voor taakstraffen en vrijheidsstraffen geldt dat er van geen verhoging sprake is. De gemiddelde

straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers zijn gelijk of lager dan bij kwalificerende slachtoffers.

Dit is slechts zeer ten dele het gevolg van het feit dat de rechter de eis van de officier niet volgt. Uit de dossieranalyse die in hoofdstuk 6 is gerapporteerd, bleek slechts een klein verschil (bij de OM-dossiers 7% en bij de rechtbankdossiers 14%) tussen de eis van de Officier en het vonnis van de rechter te bestaan. Bovendien bleken eis en vonnis zeer sterk met elkaar samen te hangen. Uit de gesprekken met de medewerkers van het Openbaar Ministerie bleek dat zij de indruk hebben dat de rechters een afwijkende mening kunnen hebben over de ernst van het delict, juist bij kwalificerende slachtoffers. Met name gaat het dan om het delict belediging in zaken met politiefunctionarissen. Hier leeft de gedachte dat juist politieagenten 'een dikke huid' zouden moeten hebben en dat daarom de straf eerder lager dan hoger zou moeten zijn dan bij gewone slachtoffers.

Het uitblijven van de verhoging is daarmee voor een deel het gevolg van de lagere strafeis van de officier en voor een kleiner deel van het iets lagere vonnis van de rechter. Een belangrijke verklaring is echter juist het gevolg van het naleven van de richtlijn. Als gevolg van de richtlijn worden in zaken niet enkele hogere straffen geëist in zaken met kwalificerende slachtoffers maar vindt ook een verandering van strafmodaliteit plaats. Dat betekent dat de gevonden gemiddelden bij de geldboetes, taakstraffen en vrijheidsstraffen betrekking hebben op relatief lichtere delicten bij kwalificerende slachtoffers dan bij gewone slachtoffers. Dit zijn zaken die bij gewone slachtoffers niet voor de rechter zouden komen.

8.4.3. De motivering van de rechter

17) Hoe luidt de motivering van het vonnis? Wat heeft de rechter uit het requisitoir overgenomen in het vonnis?

Uit de analyse van de dossiers bleek dat in 40% van de vonnissen de rechter aan het kwalificerend karakter van het slachtoffer refereert. In 23% van deze vonnissen wordt weer expliciet verwezen naar de maatschappelijke onrust die kwalificerend slachtofferschap teweeg brengt.

8.5. Algehele conclusies

In deze paragraaf gaan we tot slot in op drie onderwerpen. In de eerste plaats is er de vraag in hoeverre het Openbaar Ministerie zich houdt aan de richtlijn bij geweld bij kwalificerende slachtoffers en wat de mogelijke redenen zijn voor afwijken van de richtlijn. In de tweede plaats gaat het om de vraag hoe de rechters de strafeisen in zaken met kwalificerende slachtoffers beoordelen. Tot slot worden er nog concrete punten geformuleerd ten aanzien van de verbetering van de toepassing van de richtlijn.

8.5.1. Het Openbaar Ministerie en de richtlijn kwalificerende slachtoffers

19) *In hoeverre houdt het OM zich aan de richtlijn voor het strafvorderingsbeleid bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers?*

20) *Wat zijn mogelijke redenen voor het eventueel afwijken van de richtlijn?*

Er zijn verschillende criteria voor het bepalen in hoeverre het Openbaar Ministerie zich aan de richtlijn houdt. Het gaat dan om het vorderen van voorlopige hechtenis en het toepassen van de AU-procedure in zaken met kwalificerende slachtoffers, het percentage dagvaardingen en transacties, het percentage vrijheidsstraffen in zaken waarbij gedagvaard is en het volgen van het BOS-advies in zaken met kwalificerende slachtoffers, wat een verhoging van de strafeis tot gevolg moet hebben.

- In de eerste plaats wijst het onderzoek uit dat het Openbaar Ministerie vaker voorlopige hechtenis vordert en een AU-procedure volgt in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met niet kwalificerende slachtoffers.
- In de tweede plaats wordt er vaker gedagvaard en minder vaak een transactie opgelegd.
- In de derde plaats blijkt dat indien er gedagvaard wordt er vaker een vrijheidsstraf wordt opgelegd.
- In de vierde plaats blijkt dat de Officier van Justitie in dezelfde zaken met kwalificerende slachtoffers een hogere straf eist dan in zaken met gewone slachtoffers. Deze hogere straf komt niet tot uiting in de gerapporteerde gemiddeldes van de opgelegde straffen bij kwalificerende slachtoffers en gewone slachtoffers, maar door de verandering van strafmodaliteit hebben de straffen bij kwalificerende slachtoffers betrekking op lichtere delicten. Het BOS-advies wordt echter niet geheel gevolgd. De verhoging van de straf blijft achter bij wat de richtlijn voorschrijft. De verhoging is eerder 50% dan 100%. De door de medewerkers van het Openbaar Ministerie zelf gegeven verklaring is dat zij BOS zien als een hulpmiddel, waarbij zij door omstandigheden in een specifieke casus best mogen afwijken. Het blijkt dat deze omstandigheden een dempend effect op de verhoging hebben.

8.5.2. De rechtsprekende macht

21) *In welke mate hebben de rechters de strafeis die op basis van de nieuwe richtlijn is geëist gevolgd?*

De rechters blijken de eisen van het Openbaar Ministerie goeddeels te volgen. Het vonnis in zaken met kwalificerende slachtoffers blijkt slechts een klein verschil te vertonen met de eis. Bovendien hangen eis en vonnis sterk met elkaar samen.

8.5.3. Mogelijke verbeterpunten

22) *Op welke concrete punten kan de (toepassing van de) richtlijn nog worden verbeterd?*

Uit het onderzoek blijkt dat het Openbaar Ministerie thans de in zaken met

kwalificerende slachtoffers een verhoogde straf eist, maar dat deze achterblijft bij de verhoging conform de richtlijn. Een uit het onderzoek af te leiden oplossing hiervoor is verbeterde communicatie rondom de richtlijn. Uit de gesprekken met de medewerkers van het Openbaar Ministerie bleek dat zij doorgaans wel bekend waren met het bestaan van de richtlijn, maar niet altijd met de inhoud daarvan. Men blijkt kwalificerend slachtofferschap bijvoorbeeld te associëren met functionarissen met een publieke functie, terwijl de richtlijn op een grotere groep functionarissen betrekking heeft. Tevens is het de vraag in hoeverre men de achtergrond van de richtlijn goed begrijpt. De gesprekken met de medewerkers van het Openbaar Ministerie indiceren dat men de verhoging van de straf ziet als een gevolg van de ingrijpendheid van het slachtofferschap voor kwalificerende slachtoffers. Het feit dat een politieman 'een dikke huid' heeft zou reden zijn om af te wijken van de richtlijn. Het punt dat de strafverzwaring soms meer te maken heeft met de maatschappelijke onrust die dit type delicten veroorzaakt dan met de impact op het slachtoffer dient dan benadrukt te worden.

Een ander mogelijk verbeterpunt heeft te maken met de BOS-systematiek. In de communicatie rondom de richtlijn wordt de indruk gewekt dat het kwalificerende karakter van het slachtoffer leidt tot een verdubbeling van de strafeis. Dit is echter niet correct. Bij de aanwezigheid van andere delictspecifieke factoren is van een verdubbeling volgens het BOS geen sprake. Het is echter niet duidelijk waarom in een zaak met bijvoorbeeld discriminatoire aspecten de verdubbeling uit zou moeten blijven, terwijl deze in een zaak zonder discriminatoire aspecten wel wordt doorgevoerd. Indien kwalificatie als zelfstandige factor en niet als onderdeel van de delictspecifieke factoren wordt berekend zal BOS wel steeds een verdubbeling laten zien.

Samenvatting

Aanleiding

Het strafrecht kent het strafverzwarende element voor verdachten van delicten ten opzichte van ambtenaren in de “rechtmatige uitoefening van hun bediening” (de naar de hoedanigheid van het slachtoffer *gekwaliceerde delicten*). Indien het slachtoffer een ambtenaar betreft, dan wordt het wettelijk strafmaximum met een derde verhoogd ten opzichte van het basisdelict. Naast de naar het slachtoffer gekwalificeerde delicten bestaat ook de strafvorderingrichtlijn (Polarisrichtlijn). Deze richtlijn kende aan agressie en geweld tegen ‘overheidspersoneel’ (*kwalificerende slachtoffers*) extra punten toe wat vervolgens tot het ophogen van de strafeis ter zitting leidde. Voor werknemers met een publieke taak die buiten deze categorie vielen, zoals brandweerlieden en ambulancepersoneel, was er echter nog niets geregeld. Naar aanleiding van het Actieprogramma ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’ (TK 2006-2007, 28684 nr. 100) zijn de interne strafvorderingrichtlijnen van het Openbaar Ministerie aangepast om een meer gepaste reactie op agressie en geweld ten aanzien van ook deze werknemers te kunnen geven (december 2006). Opvallend is dat de aanpassing betrekking heeft op *alle* beroepsbeoefenaars en niet slechts degenen met een publieke taak. Dit betekent dat bijvoorbeeld ook winkelpersoneel onder de richtlijn valt. Meer specifiek houdt de aanpassing van de richtlijn het volgende in:

- de groep kwalificerende slachtoffers is verbreed. De delictspecifieke factor “het slachtoffer is een ambtenaar of een ander herkenbaar belast met bewaking, handhaving van de openbare orde en/of toezicht” is vervangen door een veel ruimere omschrijving, namelijk: “zij die ter zake van de uitoefening van hun beroep slachtoffer werden van een misdrijf of daardoor werden gehinderd in de uitoefening van hun beroep”.
- in geval van geweld tegen beroepsbeoefenaars is de strafeis/het aantal sanctiepunten *verdubbeld*. Onder de oude richtlijnen betrof de strafverhoging slechts 25%.
- in geval van geweld tegen slachtoffers burgermoed is de strafeis/het aantal sanctiepunten eveneens *verdubbeld*.
- in geval van geweld tegen slachtoffers die zich in een afhankelijke situatie ten opzichte van de verdachte bevinden is de strafeis/het aantal sanctiepunten met *een derde verhoogd*;
- een verhoging van het aantal basispunten (ter bepaling van de hoogte van de strafeis) voor het basisdelict mishandeling van 7 naar 12.

Het is niet geheel duidelijk of de verhoging betrekking heeft op de strafeis of op het aantal basispunten dat BOS toekent aan een zaak. De communicatie rondom de richtlijn lijkt te suggereren dat het beleid is om de *strafeis* te verdubbelen (*kamerstukken II*, 2006-2007, 28684, nr. 100), terwijl BOS enkel de *basispunten* verhoogt. Onder invloed van andere delictspecifieke factoren hoeft de verhoging van de strafeis bijgevolg niet altijd 100% of 33% te zijn (zie hoofdstuk 2).

Algemene doelstelling en onderzoeksvragen

Onderhavig onderzoek betreft een evaluatie van de toepassing van de richtlijn. De algemene doelstelling van het onderzoek is inzicht verkrijgen in de vraag in hoeverre de behandeling van zaken van geweld tegen werknemers in de uitoefening van hun functie conform de afspraken verloopt en op welke punten het proces te verbeteren is. Het onderzoek beperkt zich daarbij tot drie typen kwalificerende slachtoffers, namelijk politieambtenaren, andere beroepsbeoefenaars en slachtoffers burgermoed. De afhankelijke slachtoffers zijn enkel meegenomen in de bepaling van de omvangcijfers.

Ook geeft het onderzoek inzicht in de wijze waarop gekwalificeerde delicten waarbij de *hoedanigheid* van het slachtoffer centraal staat, worden afgedaan. Ter verduidelijking, wanneer een ‘ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening’ wordt beledigd (artikel 267 sub 2 Sr) of wordt mishandeld (artikel 304 sub 2 Sr), dan worden de maximale gevangenisstraffen, zoals genoemd in de basisdelicten, met een derde verhoogd.

De belangrijkste onderzoeksvragen hebben betrekking op het handelen van het Openbaar Ministerie en de Rechtsprekende macht. Tevens gaan enkele onderzoeksvragen in op de mogelijke redenen waarom het strafvorderingbeleid niet (of wel) wordt gevolgd door het Openbaar Ministerie en op de omvang van het aantal strafzaken met kwalificerende slachtoffers en het aantal gekwalificeerde delicten.

Methoden van onderzoek

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een combinatie van zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Allereerst werden de gegevens in de database van het WODC (OM-data) bestudeerd en geanalyseerd. Dit leverde informatie op over de omvang van de groep kwalificerende slachtoffers, de manier waarop de delicten zijn afgedaan door het OM en het vonnis van de rechter. Deze resultaten werden vergeleken met die van gewone slachtoffers. Ook werden de resultaten van gekwalificeerde en basisdelicten vergeleken. Verder werd er een dossieronderzoek verricht waarbij OM dossiers en rechtbankdossiers zijn geanalyseerd. Met behulp van de dossiers werd er onder andere informatie verkregen over het vorderen van de voorlopige hechtenis, de eis van het OM, de voorgeschreven uitkomsten van BOS, het requisitoir van de Officier van Justitie en de motivering van de rechter. Tenslotte werden er *face-to-face* interviews met officieren van justitie en parketsecretarissen gehouden. Het onderzoek beperkte zich tot drie categorieën delicten, namelijk belediging, bedreiging en geweld. De categorie geweld werd verder onderverdeeld in openlijke geweldpleging (met letsel), eenvoudige mishandeling, mishandeling met letsel, mishandeling met voorbedachte rade, zware mishandeling en zware mishandeling met voorbedachte rade.

Resultaten – Analyse OM-data

- Vergelijking kwalificerende t.o.v. gewone slachtoffers

Hoeveel strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn er sinds 1 december 2006 ingestroomd en afgesloten, verdeeld naar soort slachtoffer en naar type delict?

Van de relevante delicten zijn er in de periode van 1 december 2006 tot en met 30 april 2008 80.651 door het OM in behandeling genomen. 11,7% (9.474) van deze delicten betrof kwalificerende slachtoffers. In dezelfde periode zijn er 39.934 van deze zaken afgesloten. Hiervan betrof 13,7% (5.483) kwalificerend slachtoffers. Van de feiten met kwalificerende slachtoffers had ongeveer een derde betrekking op een politiefunctionaris en eveneens een derde op andere functionarissen. Iets meer dan 5% kwam voor rekening van slachtoffers burgermoed en iets meer dan kwart voor afhankelijken. Kwalificerende slachtoffers komen in de categorie belediging nauwelijks voor. Ze zijn gelijkelijk verdeeld over de categorieën bedreiging en geweld. Politiefunctionarissen en andere functionarissen worden vaker slachtoffer van bedreiging, terwijl slachtoffers burgermoed en afhankelijke slachtoffers vaker slachtoffer worden van geweldsdelicten. Bezien we alleen het jaar 2007 dan maken kwalificerende slachtoffers 11,8% van het totaal van 63330 feiten op. In 2423 (32,4% van het gedeelte kwalificerende slachtoffers) gevallen gaat het om een politiefunctionaris. In 2639 (35,3%) van de gevallen om een andere functionaris, in 391 (5,2%) van de gevallen gaat het om een slachtoffer burgermoed en in 2037 (27,2%) gevallen om een afhankelijke.

Op welke wijze worden de betreffende zaken afgedaan? (sepot, transactie of dagvaarding)

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker gedagvaard en minder vaak een transactie opgelegd dan in zaken zonder kwalificerende ("gewone") slachtoffers. In 82% van de zaken met een kwalificerend slachtoffer wordt gedagvaard, tegen 70,1% van de zaken met gewone slachtoffer, terwijl bij het opleggen van transacties deze percentages respectievelijk 16,2% en 28,1% zijn. Met name bij zaken met politiefunctionarissen wordt vaker gedagvaard, dit gebeurt in 86,4% van deze zaken.

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker een 'Aanhouden - Uitreiken procedure' (AU-procedure) gehanteerd dan bij gewone slachtoffers. De aangehouden verdachte krijgt bij deze procedure meteen een dagvaarding uitgereikt of een transactie aangeboden. De AU-procedure komt in 48,3% van de zaken met een kwalificerend slachtoffer voor tegen 44% van de zaken zonder kwalificerend slachtoffer.

In zaken met kwalificerende slachtoffers wordt vaker voorlopige hechtenis bevolen dan bij gewone slachtoffers. Namelijk 13,6% om 6,7%.

Is er sprake van eenheid/uniformiteit in de afdoening in vergelijkbare zaken tussen parketten, tussen verschillende slachtoffers en tussen verschillende delicten?

Het gemiddelde transactiebedrag in zaken met kwalificerende slachtoffers is hoger dan bij gewone slachtoffers. Voor de categorie belediging is het gemiddeld 20% hoger, voor bedreiging 36% en voor geweld 43%. Met name zaken met politiefunctionarissen hangen samen met hogere gemiddelde transactiebedragen. Bij een be-

dreiging van een politiefunctionaris is het transactiebedrag gemiddeld 38% hoger en bij geweld 67% hoger.

Er is een statistisch significant verschil tussen arrondissementen in de hoogte van de transactiebedragen bij zaken met kwalificerende slachtoffers. Dit verschil is echter zeer klein.

Welke straffen legt de rechter op wanneer het een kwalificerend slachtoffer betreft? Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in het geval van kwalificerende slachtoffers hoger dan bij vergelijkbare delicten zonder kwalificerend slachtoffer?

Het percentage schuldigverklaringen is voor kwalificerende slachtoffers nagenoeg hetzelfde als voor gewone slachtoffers. Het gedeelte vrijspraken is iets lager. Vrijheidsstraffen komen in zaken met kwalificerende slachtoffers vaker voor dan in zaken met gewone slachtoffers, terwijl geldboetes juist minder vaak voorkomen.

De gemiddelde geldboete in zaken met kwalificerende slachtoffers is hoger dan bij gewone slachtoffers. Bij bedreiging is het 24% hoger, bij geweldszaken 20%.

Bij de taak- en vrijheidsstraffen zijn de gemiddelde hoogtes van de straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers lager of gelijk aan die van gewone slachtoffers. Bij geweldszaken zijn de gemiddelden van de taakstraffen bij kwalificerende slachtoffers gelijk aan die van gewone slachtoffers, terwijl ze bij vrijheidsstraffen 10% lager liggen. Bij bedreigingzaken zijn de taakstraffen gemiddeld juist 10% lager voor kwalificerende dan voor gewone slachtoffers, terwijl de gemiddelden voor de vrijheidsstraffen hetzelfde zijn.

- Vergelijking gekwalificeerd t.o.v. basisdelict

Hoeveel gekwalificeerde delicten zijn er ingevoerd tegen “een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening”?

In de periode 1 december 2006 tot en met 30 april 2008 zijn er 9790 feiten met gekwalificeerde delicten ingestroomd, 12,1% van het totaal aantal zaken belediging, bedreiging en geweld. Hiervan heeft het grootste deel betrekking op het delict belediging van een ambtenaar in functie, namelijk 8858 zaken. Daarnaast zijn er 932 gevallen van mishandeling van een ambtenaar in functie ingestroomd. Van deze zaken zijn er 6579 afgesloten; 6039 gevallen van gekwalificeerde belediging en 540 gevallen van gekwalificeerde mishandeling.

Op welke wijze worden de betreffende zaken afgedaan?

Bij gekwalificeerde delicten wordt in vergelijking met basisdelicten minder vaak gedagvaard, terwijl vaker transacties worden aangeboden. Dagvaarding vindt bij 61% van de gekwalificeerde delicten en bij 74% van de basisdelicten plaats. Bij transactie zijn deze percentages respectievelijk 38% en 24%. Deze verschillen worden veroorzaakt door gekwalificeerde belediging: bij 58% vindt i.c. dagvaarding plaats en bij 40% een transactie. Bij gekwalificeerde mishandeling komen de percentages overeen met de eerder gerapporteerde bevindingen ten aanzien van kwalificerende slachtoffers.

Bij gekwalificeerde delicten vindt vaker een AU-procedure plaats en wordt vaker voorlopige hechtenis opgelegd. In 60% van de zaken met gekwalificeerde belediging vindt een AU-procedure plaats, en in 55% van de zaken met gekwalificeerde mishandeling. Bij de basisdelicten zijn deze percentages respectievelijk 52% en 44%. In 8% van de zaken met gekwalificeerde mishandeling wordt voorlopige hechtenis opgelegd, tegen 5% van de niet-gekwaltificeerde mishandelingen.

Zijn de transactiebedragen bij de naar slachtoffers gekwalificeerde delicten hoger dan bij vergelijkbare basisdelicten?

De transactiebedragen voor gekwalificeerde delicten zijn gemiddeld hoger dan voor basisdelicten. Bij gekwalificeerde belediging zijn de bedragen gemiddeld 32% hoger dan bij eenvoudige belediging en bij gekwalificeerde mishandeling zijn de bedragen 55% hoger dan het basisdelict mishandeling.

Datzelfde geldt voor de geldboetes. Hier zijn de gemiddelde bedragen bij gekwalificeerde belediging 23% hoger en bij gekwalificeerde mishandeling 24%.

Welke straffen legt de rechter op wanneer het een gekwalificeerd delict betreft?

Voor de taak- en vrijheidsstraffen geldt net als bij de kwalificerende slachtoffers dat zij bij gekwalificeerde delicten gelijk of lager zijn dan bij de basisdelicten. Voor gekwalificeerde belediging zijn de straffen ongeveer hetzelfde als voor eenvoudige belediging; de taakstraffen zijn gemiddeld 3% lager en de vrijheidsstraffen zijn gelijk. Bij gekwalificeerde mishandeling zijn de straffen lager dan bij eenvoudige mishandeling. Voor de taakstraffen geldt een verschil van 13%; voor de vrijheidsstraffen een verschil van 15%.

Overlap kwalificerend slachtoffer en gekwalificeerd delict

Door de invoering van de richtlijn heeft het Openbaar Ministerie in gevallen van belediging of mishandeling van een ambtenaar in functie drie mogelijkheden: 1) men kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen, 2) men kan het basisdelict ten laste leggen en daarbij het kwalificerende slachtoffer expliciet vermelden en 3) men kan het gekwalificeerde delict ten laste leggen en daarbij ook het kwalificerende slachtoffer vermelden. Bij belediging van een ambtenaar in functie wordt bijna altijd gekozen voor het gekwalificeerde delict en niet voor het basisdelict met vermelding kwalificerend slachtoffer. Bij mishandeling van een ambtenaar in functie is dat complexer. De cijfers geven aan dat bij mishandeling van een politiefunctionaris in 80% van de gevallen voor het gekwalificeerde delict wordt gekozen, maar bij mishandeling van een andere functionaris is dit juist in veel mindere mate het geval. Bij deze groep wordt 13% onder het gekwalificeerde delict geschaard. Dit heeft te maken met het gegeven dat deze groep ook niet-ambtenaren omvat. Er kan dus niet altijd voor het gekwalificeerde delict worden gekozen.

Doordat de mogelijkheid bestaat om het gekwalificeerde delict ten laste te leggen en daarbij ook het kwalificerende slachtoffer te vermelden ontstaat een overlap in de omvangcijfers (doublures). Na aftrek van de doublures blijken er in de onderzochte periode 18372 zaken die kwalificerend slachtofferschap betreffen te zijn ingestroomd. 11535 zijn daarvan inmiddels afgesloten.

Een vergelijking van de instroom versus afgesloten zaken leert dat van de zaken

die kwalificerend slachtofferschap betreffen een groter gedeelte is afgesloten dan in zaken die geen kwalificerend slachtofferschap betreffen. Dat wijst erop dat de doorlooptijd van zaken die kwalificerend slachtofferschap betreffen korter is.

Resultaten – Dossieronderzoek

Welke ‘andere functionarissen’ worden slachtoffer van belediging, bedreiging en geweld? Welk deel hiervan is ambtenaar?

Ambtenaren maken 24% van de groep ‘andere functionarissen’ op. Horecapersoneel (14%), beveiligingspersoneel (9%), medisch personeel (9%), winkelpersoneel (8%) en medewerkers openbaar vervoer (8%) komen in deze categorie ook veel voor.

Volgt de Officier van Justitie de richtlijn, waar het de opgelegde transacties, de eisen in strafzaken en het vorderen van voorlopige hechtenis betreft?

Voorlopige hechtenis

Uit de analyse van de OM-data blijkt dat het bevelen van voorlopige hechtenis vaker voorkomt in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met gewone slachtoffers. Uit de analyse van de dossiers van zaken met kwalificerende slachtoffers bleek dat in 95% van de gevallen waarin voorlopige hechtenis gevorderd wordt deze ook wordt bevolen. Er is dus een sterk verband tussen het vorderen en het bevelen van de voorlopige hechtenis. De hogere cijfers m.b.t. de bevolen voorlopige hechtenis impliceren dat bij kwalificerende slachtoffers, conform de richtlijn, ook vaker voorlopige hechtenis door de Officier van Justitie wordt gevorderd.

Transactie

Uit de analyse van de hoogte van de transacties bleek dat deze in zaken met kwalificerende slachtoffers hoger waren dan in zaken zonder kwalificerende slachtoffers, maar dat deze verhoging (20% bij belediging, 36% bij bedreiging en 43% bij geweldszaken) niet de door de richtlijn mogelijk gemaakte verdubbeling van de strafeis bereikt. In de dossieranalyse is de uit BOS af te leiden hoogte van het transactiebedrag vergeleken met de daadwerkelijk gevorderde transactie. Het blijkt dat het gemiddelde bedrag dat uit BOS is af te leiden 380 euro was, terwijl het gemiddelde transactiebedrag dat in de zaken daadwerkelijk is opgelegd 291 euro was. Dit is 76% van het bedrag dat uit BOS is af te leiden. In zaken waarbij de richtlijn een 100% verhoging tot gevolg heeft zou de eis 200% moeten zijn van het BOS advies bij gewone slachtoffers. Het resultaat betekent dat de reële uitkomst 152% is, namelijk 76% van 200%. Dit betekent dat de reële verhoging ten opzichte van het BOS advies bij gewone slachtoffers 52% is. Ten aanzien van de transacties volgt de Officier van Justitie de richtlijn niet geheel.

Strafeis

Een zelfde resultaat blijkt uit de analyses van de rechtbankdossiers. Ook de eisen van de Officier van Justitie in strafzaken met kwalificerende slachtoffers zijn ongeveer een kwart lager dan de BOS-uitdraai aangeeft. Wederom betekent dit dat wanneer BOS een 100% verhoging zou indiceren in een zaak met een kwalificerend slachtoffer, de reële te verwachten verhoging 50% is.

Zijn de straffen die door de rechter worden opgelegd in overeenstemming met de eis van de officier van justitie?

Uit de analyse van de OM-data bleek dat de gemiddelde straffen in zaken met kwalificerende slachtoffers niet hoger zijn dan bij gewone slachtoffers. Een deel van de verklaring hiervoor is dat de Officier van Justitie de richtlijn niet geheel naleeft, zoals uit de vergelijking van de BOS-uitdraai met de daadwerkelijke eis blijkt.

Een andere mogelijke verklaring is dat de rechter de eis van het OM niet volgt. De discrepantie tussen de verhoging uit de richtlijn en het uitblijven van verschillen bij de opgelegde straffen blijkt echter slechts deels te verklaren uit het feit dat de rechter de eis van de officier niet volgt. Er was enkel een matig verschil tussen de hoogte van de eis van de officier en het vonnis van de rechter. Bovendien hangen eis en vonnis substantieel samen. Dat blijkt zowel uit de analyse van de OM-dossiers, als uit die van de rechtbankdossiers.

Het betekent dat een deel van de verklaring voor de gevonden resultaten te herleiden is op (een combinatie van) de volgende twee oorzaken:

- 1. De verdubbeling conform de richtlijn heeft enkel betrekking op de basispunten van de strafeis, niet op de gehele strafeis. Zoals wordt toegelicht in Hoofdstuk 2, betekent dit dat in zaken waarin bijvoorbeeld andere delictspecifieke factoren aanwezig zijn, de verhoging conform de richtlijn geen 100% is, maar lager uitvalt. Het effect van de delictspecifieke factoren op de gemiddelde verhoging blijkt echter miniem te zijn (96% in plaats van 100%).*
- 2. De verdubbeling van het aantal strafpunten kan betekenen dat een andere, zwaardere strafmodaliteit wordt opgelegd, of dat er gedagvaard wordt in plaats van getransigeerd. Deze feiten tellen dan niet meer mee in de berekening van het gemiddelde transactiebedrag of de gemiddelde geldboete. Dit drukt de gevonden gemiddeldes voor de verschillende strafmodaliteiten. Tegelijkertijd betekent een verandering van de strafmodaliteit dat de gevonden waarden voor taak- en vrijheidsstraffen bij kwalificerende slachtoffers betrekking hebben op relatief lichtere feiten dan bij gewone slachtoffers.*

Wat is de prevalentie van kwalificerende referenties in het requisitoir van de Officier van Justitie en het vonnis van de rechter en in hoeverre wordt deze kwalificerende referentie maatschappelijk ingebed?

In ongeveer een derde van de requisitoiren van de Officier van Justitie in zaken met kwalificerende slachtoffers wordt gerefereerd aan het kwalificerende karakter van het slachtofferschap. Dit gebeurt in 40% van de vonnissen van de rechter. Daarbij wordt in een minderheid van de gevallen (29% van de requisitoiren en 23% van de vonnissen) expliciet aandacht besteed aan de maatschappelijke onrust die kwalificerend slachtofferschap veroorzaakt.

Resultaten – Interviews Officiëren van Justitie en Parketsecretarissen

De Officiëren van Justitie geven aan dat de richtlijn door hen wordt toegepast. Wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer komen zij tot een hogere strafeis komen dan wanneer sprake is van een gewoon slachtoffer. De kwalificerende status van het slachtoffer werkt dus strafeisverhogend, juist ook omdat deze slachtoffers

niet gehinderd zouden mogen worden tijdens hun werkzaamheden. Opvallend is dat bij de Officieren van Justitie kwalificerende slachtoffers vooral worden gekoppeld aan de publieke sector. Winkeliers, bijvoorbeeld, vallen ook onder de richtlijn kwalificerende slachtoffers, maar dit is veelal niet bekend. Voorts blijkt uit de afgenomen interviews dat wanneer sprake is van een kwalificerend slachtoffer, de Officier van Justitie wel een hogere straf eist, maar dat deze strafverhoging veelal niet met 100% wordt verhoogd. Er is dus wel sprake van een verhoging van de eis, maar niet van een verdubbeling. De Officieren van justitie geven aan maatwerk te willen leveren.

Algehele conclusies

Er zijn verschillende criteria voor het bepalen in hoeverre het Openbaar Ministerie zich aan de richtlijn houdt. Het gaat dan om het vorderen van voorlopige hechtenis en het toepassen van de AU-procedure in zaken met kwalificerende slachtoffers, het percentage dagvaardingen en transacties, het percentage vrijheidsstraffen in zaken waarbij gedagvaard is en het volgen van het BOS-advies in zaken met kwalificerende slachtoffers, wat een verhoging van de strafeis tot gevolg moet hebben.

- In de eerste plaats wijst het onderzoek uit dat het Openbaar Ministerie vaker voorlopige hechtenis vordert en een AU-procedure volgt in zaken met kwalificerende slachtoffers dan in zaken met gewone slachtoffers.
- In de tweede plaats wordt er vaker gedagvaard en minder vaak een transactie opgelegd.
- In de derde plaats blijkt dat indien er gedagvaard wordt er vaker een vrijheidsstraf wordt opgelegd.
- In de vierde plaats blijkt dat de Officier van Justitie in dezelfde zaken met kwalificerende slachtoffers een hogere straf eist dan in zaken met gewone slachtoffers. Deze hogere straf komt niet tot uiting in de gerapporteerde gemiddeldes van de opgelegde straffen bij kwalificerende slachtoffers en gewone slachtoffers, maar door de verandering van strafmodaliteit hebben de straffen bij kwalificerende slachtoffers betrekking op lichtere delicten. Het BOS-advies wordt echter niet geheel gevolgd. De verhoging van de straf blijft achter bij wat de richtlijn voorschrijft. De verhoging is eerder 50% dan 100%. De door de medewerkers van het Openbaar Ministerie zelf gegeven verklaring is dat zij BOS zien als een hulpmiddel, waarbij zij door omstandigheden in een specifieke casus best mogen afwijken. Het blijkt dat deze omstandigheden een dempend effect op de verhoging hebben.

Tot slot worden enkele verbeterpunten aangestipt, met name in de sfeer van de communicatie over de richtlijn en de rekenmethode die aan BOS ten grondslag ligt.

Summary

Background

Criminal law recognizes the aggravating element for suspects of crimes against civil servants who are ‘formally and legally in pursuance of their profession’ (so-called aggravated offences). In cases where the victim is a civil servant, the legal maximum penalty is raised by one third compared to the basic offence. Besides aggravated offences, the system employs the criminal proceedings directive (Polaris directive - in Dutch criminal law). This directive allows an increase of sanction points in cases of aggression and acts of violence against civil servants (so-called qualifying victims), which has subsequently led the prosecution to demand higher sentences in court.

However, for civil servants who did not fall into this category, such as fire fighters and paramedics, nothing had yet been formalised. In response to the programme of action ‘Aanpak agressie en geweld tegen werknemers met publieke taken’ (TK 2006-2007, 28684 no. 100) or ‘Policy in cases of aggression and violence against civil servants’ the criminal proceedings directives of the PPS (Public Prosecution Service) were adapted to ensure a more appropriate reaction to cases of aggression and violence directed at these professionals (December 2006).

Especially noteworthy is the fact that the adaptation applies to all employees/professionals and not to civil servants exclusively. It means that e.g. shop assistants too, come under the scope of this directive. In more detail, the adaptation of the directive entails:

- The category of qualifying victims has been broadened. The aggravating element ‘the victim is a civil servant or any other person obviously in charge of security, law and order maintenance and/or supervision’ has been replaced by a much more comprehensive description, viz: ‘those who became a crime victim in the course of carrying out their profession, or were hindered in carrying out their profession by a crime’.
- In cases of violence against professionals the demanded sentence/sanction points is/are doubled. The previous directives stipulated a penalty increase of a mere 25 per cent.
- In cases of violence against victims of civil courage the demanded sentence/sanction points is/are doubled as well.
- In cases of victim-perpetrator dependency the demanded sentence/sanction points is/are increased by one third.
- An increase from 7 to 12 basic points (used to determine the penalty level) for the basic offence of assault.

It is not entirely clear whether the increase applies to the demanded sentence or to the number of basic points that BOS* attributes to a case. Communication concerning the directive seems to suggest that the policy is to double the demanded sentence (*kamerstukken II*, 2006-2007, 28684, no. 100 - documents Dutch equivalent House of Commons), whereas BOS merely increases the *basic points*. Due to influence by other offence specific elements, therefore, the increase of the demanded sentence need not always be 100% or 33% (Chapter 2).

* Translator's note: BOS stands for *Beslissing Ondersteunend Systeem*; a computer application designed to support a correct implementation of the Polaris directive. Legal professionals have access to this tool.

General aim and research questions

This research comprises an evaluation of the implementation of the directive. The general research aim is to ascertain to what extent cases of violence against employees/professionals (in the course of their work) are processed in conformity with the stipulations, and which points of improvement might be suggested. The research is limited to three types of qualifying victims, viz. police officers, other professionals and civil courage victims. 'Dependent' victims (victim-perpetrator dependency) were only included to ascertain the total number of cases.

This research also throws light on how aggravated offences - in which the capacity of the victim is essential - are concluded. In order to clarify: when a 'civil servant during or in line with the legal pursuance of his duties' is defamed (art. 267 sub 2 Sr) or assaulted (art. 304 sub 2 Sr), the maximum prison sentences as mentioned in the equivalent basic offences are increased by one third.

The main research questions study the actions of the PPS and the Judiciary. Also, some questions deal with possible motives of the PPS to adhere to the current penal policy or to refrain from doing so; some questions deal with the number of qualifying victim cases and the number of aggravated offences.

Research methods

In order to answer the research questions, a combination of quantitative and qualitative methods was used. First, the WODC-PPS data were studied and analysed. This provided information on the size of the group of qualifying victims, the way in which the PPS processed these offences, and the judge's verdict. These results were then compared to those of 'ordinary' victims. Comparisons were also made between aggravated and basic offences. Furthermore, file research was conducted on PPS files and court files. Using these files, information was gathered on demands for pre-trial detention, the claim of the prosecution, the stipulated outcome of BOS, the prosecutor's indictment and the ruling by the presiding judge.

Finally, prosecutors and prosecutors' clerks were interviewed. The research focussed on three categories of offences, viz. defamation/insult, intimidation and violence/

assault. The violence/assault category was further broken down into: overt violence (with physical injury), simple assault, assault with physical injury, pre-meditated assault, assault with grievous bodily harm and pre-meditated assault with grievous bodily harm.

Results – Analysis of PPS data

- Comparison qualifying versus ordinary victims

How many criminal cases involving qualifying victims were presented and concluded since 1 December 2006, arranged by type of victim and type of offence?

From 1 December 2006 up to and including 30 April 2008 the PPS took on 80651 relevant cases. 11.7% (9474) of these offences concerned qualifying victims. In that same period 39934 of these cases were concluded. 13.7% (5483) of which concerned qualifying victims. One third of the cases with qualifying victims concerned police officers; also one third concerned other professionals. Little over 5% applied to victims of civil courage and little over one quarter involved dependants.

Very few qualifying victims appear in the defamation/insult category. They are spread evenly among the categories intimidation and violence. Police officers and other professionals more often fall victim to intimidation, whereas victims of civil courage and dependent victims are more often victims of violence. Looking exclusively at the year 2007 qualifying victims make up 11.8% of the total of 63330 cases. In 2423 cases this concerns a police officer (32.4% of the qualifying victims count). In 2639 (35.3%) cases other professionals are involved, in 391 (5.2%) of the cases we are dealing with a victim of civil courage and in 2037 (27.2%) cases with a dependent person.

In what manner are above-mentioned cases concluded? (dismissal, (out of court) settlement, summons)

In cases involving qualifying victims more summonses are issued and fewer settlements are imposed than in cases involving 'ordinary' (non-qualifying) victims. In 82% of the qualifying victim cases summonses are issued, as opposed to 70.1% in cases of ordinary victims; for settlements these figures are 16.2% and 28.1% respectively. Particularly in cases involving police officers, summonses are more common, viz. 86.4% of the total number of cases.

In cases involving qualifying victims the 'Arrest - Administer' procedure (Dutch Aanhouden – Uitreiken procedure or AU-procedure) is used more frequently than in cases involving ordinary victims. In this procedure the arrested person is served a summons or proposed a settlement without delay. The Arrest - Administer procedure is used in 48.3% of the qualifying victim cases, as opposed to 44% of the non-qualifying victim cases.

In cases involving qualifying victims pre-trial detention is demanded more often than in cases involving ordinary victims; 13.6% as opposed to 6.7%.

Is there uniformity in the conclusion of similar cases between: various district offices, various victims and various offences?

The average settlement sums in cases of qualifying victims are higher than in cases involving ordinary victims. Defamation/insult cases show a 20% increase, intimidation a 36% increase and violence/assault a 43% increase. Particularly cases involving police officers correlate to the higher average of the settlement sums. Intimidation of a police officer shows an increased settlement sum of 38% on average, in violence/assault cases this is 67%.

A statistically significant difference is found between district offices in the size of the settlement sums in qualifying victim cases. However, this difference is very small.

Which sentences does the judge impose in qualifying victim cases? Are sentences imposed by the judge higher in qualifying victim cases compared to similar non-qualifying victim cases?

The percentage of guilty verdicts is practically equal in both qualifying and non-qualifying victim cases. The percentage of acquittals is slightly lower. Imprisonment sentences occur more often in qualifying victim cases than in non-qualifying; whereas fines are less commonly imposed.

The average fine is higher in qualifying victim cases than in non-qualifying victim cases: 24% in intimidation cases and 20% in violence/assault cases.

Imposed community service and imprisonment sentences in qualifying victim cases are lower than or at the same level of those in non-qualifying victim cases. In violence/assault cases the average community service sentences are the same in qualifying and non-qualifying cases; imprisonment sentences are 10% lower. Contrarily, in intimidation cases community service sentences are 10% lower for qualifying than for non-qualifying victim cases, but the averages for imprisonment sentences are the same.

- Comparison aggravated versus basic offence

How many aggravated offences were presented involving 'a civil servant during or in line with the legal pursuance of his duties'?

Between 1 December 2006 and 30 April 2008 (included) 9790 aggravated offences were presented, 12.1% of the total number of defamation/insult, intimidation and violence/assault cases. The larger part of this percentage involves defamation/insult of a civil servant on duty, to wit 8858 cases. A further 932 cases of assault of a civil servant on duty were presented. Of this total number of cases, 6579 were concluded; 6039 of which dealt with aggravated defamation and 540 with aggravated violence/assault.

In what manner are above-mentioned cases concluded?

In aggravated offences fewer summonses are issued than in similar basic offences; more often settlements are offered. In 61% of the aggravated offence cases summonses are issued, as opposed to 74% in basic offence cases. For settlements the

figures are 38% and 24% respectively. These differences are caused by the offence of aggravated defamation: in 58% of these cases summonses are issued and in 40% settlements are offered. In aggravated violence/assault cases percentages tally with earlier discussed findings concerning qualifying victims.

In aggravated offences the Arrest – Administer procedure occurs more frequently, and in more instances pre-trial detention is demanded. In 60% of the aggravated defamation cases the Arrest – Administer procedure is applied, as well as in 55% of the aggravated violence/assault cases. In basic offences these percentages are 52 and 44 respectively. Pre-trial detention is demanded in 8% of the aggravated violence/assault cases, as opposed to 5% in the non-aggravated (basic offence) cases.

Are settlement sums in aggravated offences higher than in similar basic offence cases?

Settlement sums in aggravated cases are on average higher than in basic offence cases. In aggravated defamation offences penalties are – on average – 32% higher than in the basic equivalent and in cases of aggravated assault the penalties are 55% higher than in the basic offence of assault.

The same holds true for the actual fines. The average sums for aggravated defamation are 23% higher; the average sums for aggravated assault are 24% higher.

Which sentences does the judge impose for aggravated offences?

As with qualifying victim cases, community service and imprisonment sentences in aggravating offence cases are equal to or lower than those in basic offence cases. For aggravated defamation the sentences are practically the same as for the basic offence; community service sentences are on average 3% lower and imprisonment sentences are the same. In cases of aggravated assault the sentences are lower than for the basic offence. Community service sentences show a 13% difference, imprisonment a 15% difference.

Overlap qualifying victim and aggravated offence

Implementation of the directive presents the PPS with three lines of action in cases of defamation or assault of a civil servant on duty: 1) to indict for the aggravated offence, 2) to indict for the basic offence and explicitly mention the qualifying victim and 3) to indict for the aggravated offence and explicitly mention the qualifying victim.

In cases of defamation of a civil servant on duty the PPS nearly always opts for the aggravated offence and not for the basic offence with explicit mention of the qualifying victim. In cases of violence/assault directed against said civil servant, the matter is more complex. Figures show that in cases of assault directed against police officers the choice for the aggravated offence is made in 80% of the cases; in assault offences directed against other professionals this is considerably less often the case. For this group 13% of the cases are treated as aggravated offences. This is due to the fact that this group also includes non-civil servants. Therefore, it is not always possible to opt for the aggravated offence.

Since it is possible to indict for the aggravated offence and at the same time explicitly mention the qualifying victim, an overlap occurs in the volume figures (duplicates). After correcting for these duplicates 18372 cases of qualifying victimisation were presented in the research period mentioned above. 11535 of these have been concluded to date.

A comparison of presented cases versus concluded cases shows that a larger part of qualifying victimisation cases has been concluded as compared to non-qualifying victimisation cases. This suggests that the completion time of qualifying cases is shorter.

Results – File research

Which ‘other professionals’ fall victim to defamation, intimidation and violence/assault? What is the percentage of civil servants among this group?

Civil servants make up 24% of the group ‘other professionals’. Catering employees (14%), security personnel (9%), (para) medics (9%), shop assistants (8%) and public transport employees (8%) also occur frequently in this category.

Does the Public Prosecutor follow the directive where it concerns imposed settlements, demanded sentences and demands for pre-trial detention?

Pre-trial detention

Analysis of PPS data shows that orders for pre-trial detention occur more often in qualifying victim cases than in non-qualifying victim cases. Analysis of the files containing qualifying victim cases shows that in 95% of the cases where pre-trial detention was demanded, it was indeed ordered. Obviously, there is a strong correlation between demanding and ordering pre-trial detention. The higher percentages of pre-trial detention orders imply that in qualifying victim cases the Public Prosecutor indeed demands pre-trial detention, in conformity with the directive.

Settlement

Analysis of the height of the settlement sums in qualifying victim cases shows that the settlement sums in these cases were higher than in non-qualifying cases, but that this increase (20% for defamation, 36% for intimidation and 43% for violence/assault) did not reach the 100% increase made possible by the directive. In the file analysis a comparison was made between the settlement according to BOS terms and the actual settlement that was demanded. Results show that the average settlement sum that can be inferred from the BOS terms is 380 euros, whereas the average settlement sum demanded in actual cases was 291 euros. This adds up to 76% of the sum inferable from BOS. In cases where the directive would imply a 100% increase, the demand would have to be 200% of the BOS outcome for ‘ordinary’ victim cases. Findings indicate that the actual outcome is 152%, viz. 76% out of 200%. This again, indicates that the actual increase as compared to the BOS outcome for ordinary victims is 52%. For settlements the Public Prosecutor does not entirely follow the directive.

Demanded sentence

A similar result is found when analysing court files. Here too, the demanded sentences in qualifying victim cases are approximately 25% below the BOS outcome. Again, this implies that in cases where BOS would indicate a 100% increase in a qualifying victim case, the actual increase would be 50%.

Do sentences imposed by the judge correspond to the sentences demanded by the Public Prosecutor?

Analysis of the PPS data shows that average imposed sentences in qualifying victim cases do not exceed those in non-qualifying/ordinary victim cases. This can partly be explained by the fact that the Public Prosecutor does not strictly follow the directive, as was shown by the comparison of the BOS outcome and the actual demand.

Another possible explanation could be that the judge does not follow the prosecutor's demand. The discrepancy between the increase stipulated in the directive and the non-occurrence of differences in imposed sentences can only partly be explained by the fact that the judge fails to follow the prosecutor's demand. There was only a minor difference between the level of the prosecutor's demand and the sentence imposed by the judge. Moreover, demand and sentence are closely connected. This follows from analysis of both the PPS files and the court files.

The above implies that an explanation for the findings is partly to be found in (a combination of) the following two situations:

1. The doubling of sanction points as stipulated in the directive is applied only to the basic points of the sentence demanded, not to the entire sentence demanded. As exemplified in Chapter 2, this means that - in cases where other offence specific elements occur - the increase in line with the directive is not 100%, but turns out to be less. However, the effect of offence specific elements appears to be very small (96% instead of 100%).
2. The doubling of sanction points may mean that a different, more severe type of penalty will be imposed, or that a summons is issued instead of a settlement. As a result these facts are no longer included in the calculation of the average settlement sum or fine. This lowers the found averages for the various types of penalties. At the same time a change of penalty type implies that the values found for community service and imprisonment in qualifying victim cases, apply to relatively less serious offences than in non-qualifying cases.

How prevalent are qualifying references in the Public Prosecutor's closing speech and in the verdict of the court, and to what extent are these references presented in a societal context?

In approximately one third of the prosecutors' closing speeches concerning cases of qualifying victims, reference is made to the aggravating character of the victimisation. This is also the case in 40% of the verdicts. In a minority of cases (29% of the closing speeches and 23% of the verdicts) explicit mention is made of social unrest caused by aggravated victimisation.

Results – Interviews Public Prosecutors and prosecutors' clerks

The Public Prosecutors state that they follow the directive. In cases concerning qualifying victims they arrive at a higher demanded sentence than in cases with 'ordinary' victims. Therefore, the qualifying status of the victim is an aggravating factor in relation to the demanded sentence, even more so because these victims should not be hindered in carrying out their professional duties. Remarkable aspect is that Public Prosecutors connect qualifying victims predominantly to the public services sector. Shop owners e.g. also qualify for the directive, but this seems to be largely unknown. Furthermore, the interviews show that in cases with qualifying victims the Public Prosecutor does indeed demand a higher sentence, but that this is generally not a 100% increase. Therefore we can state that there is indeed an increase in the demanded sentence, but no doubling thereof. The Public Prosecutors state that they want to provide a 'tailor made' service.

Overall conclusions

There are various criteria to ascertain to what extent the PPS follows the directive. More specifically for: demands for pre-trial detention and the use of Arrest – Administer procedures in qualifying victim cases, the percentage of summonses and settlements, the percentage of imprisonment verdicts in cases preceded by a summons, and adhering to the BOS outcome in qualifying victim cases, which should lead to an increase in the demanded sentence.

- First, the results indicate that the PPS more frequently demands pre-trial detention and follows the Arrest – Administer procedure in qualifying victim cases than in non-qualifying ('ordinary') victim cases.
- Second, more summonses are issued and fewer settlements are imposed.
- Third, it was found that in cases where summonses are issued, more imprisonment sentences are imposed.
- Fourth, it was found that, in similar cases, the Public Prosecutor demands a higher sentence in cases with qualifying victims than in cases with non-qualifying victims. The higher sentence does not become apparent in the reported averages of imposed sentences in qualifying versus non-qualifying cases, but as a result of a changed penal modality the sentences imposed in qualifying victim cases relate to lighter offences. The BOS outcome, however, is not fully observed. The increase of the sentence is below what is stipulated in the directive. Rather 50% than 100%. Professionals at the PPS explain that they consider BOS to be a tool from which they may deviate in any specific case, depending on the circumstances relevant to the case. It appears that these circumstances have a curbing effect on the increase.

Finally, some improvements are suggested, mainly with reference to communicating the directive and to the mathematics underlying BOS.

Bijlage

Vragen bij de interviews met Officieren van Justitie en parketsecretarissen

Deze vragenlijst betreft het toepassen van de richtlijn voor het strafvorderingbeleid inzake geweld tegen kwalificerend slachtoffers (Polaris). Kwalificerende slachtoffers zijn bijvoorbeeld politie functionarissen, andere functionarissen zoals ambulance personeel of treinconducteurs en burgers die moed getoond hebben bij het voorkomen van of bij ingrijpen bij een misdrijf. De richtlijn schrijft voor dat in gevallen met kwalificerende slachtoffers er een hogere strafmaat of strafmodaliteit moet worden geëist. Het College van Procureurs-Generaal heeft verder besloten dat er zo mogelijk voorlopige hechtenis moet worden gevorderd en dat er in de overige gevallen gebruik dient te worden gemaakt van de mogelijkheid tot aanhouden en uitreiken.

1. Bent u bekend met de strafvorderingrichtlijn kwalificerende slachtoffers?

(Bij de volgende vragen uitsplitsen naar 3 soorten slachtoffers. Ook vragen naar zowel de eigen ervaringen als de gang van zaken op het parket.)

2. [Hoe vaak] komt het voor dat u voor een andere (zwaardere) modaliteit kiest als er sprake is van een gekwalificeerd slachtoffer daar waar u bij andere slachtoffers de zaak zou seponeren?
3. [Hoe vaak] komt het voor dat u voor een andere (zwaardere) modaliteit kiest als er sprake is van een gekwalificeerd slachtoffer daar waar u bij andere slachtoffers een transactie zou aanbieden?
4. [Hoe vaak] komt het voor dat u in zaken met een gekwalificeerd slachtoffer een hoger transactiebedrag vraagt dan bij andere slachtoffers?
5. [Hoe vaak] komt het voor dat u voor dat u een zaak met een gekwalificeerd slachtoffer dagvaart waar u bij een ander slachtoffer niet zou dagvaarden?
6. Indien de zaak wordt gedagvaard, wordt er altijd een strafverhoging geëist in zaken met kwalificerende slachtoffers?
7. Zo ja, In welke mate wordt strafverhoging geëist in uw arrondissement in zaken met kwalificerende slachtoffers? (percentage) Is het altijd een verhoging met 100% zoals de richtlijn voorschrijft?
8. Als u afwijkt van de richtlijn (zowel strafverhoging an sich als de 100% regel), wat zijn dan de meest voorkomende argumenten hiervoor?

9. Bij welke van de drie kwalificerende slachtoffers wordt het meest een zwaardere straf geëist binnen uw parket? (ofwel bij welk type kwalificerend slachtoffer wordt er het minst van de richtlijn afgeweken)
 - a. Politiefunctionarissen
 - b. Andere functionarissen
 - c. Burgermoed
10. Bij welke van de drie kwalificerende slachtoffers wordt het minst een zwaardere straf geëist binnen uw parket?
 - a. Politiefunctionarissen
 - b. Andere functionarissen
 - c. Burgermoed

Als er bij de vragen 9 en 10 een afwijking is in de drie typen slachtoffers, laat ze uitleggen waarom ze afwijken.

11. Bevat uw requisitoir een motivatie die de “maatschappelijke verontwaardiging” reflecteert en is aangegeven dat vanwege de strafmaat verhogende factor (polaris) een hogere straf wordt geëist? En als u afwijkt van de richtlijn (dus geen strafverhoging terwijl er wel een kwalificerend slachtoffer is) motiveert u dat ook in uw requisitoir?
12. In hoeverre gaan rechters over het algemeen met de strafeis mee? (Is er een verschil tussen de drie typen slachtoffers? Nemen rechters in hun motivering op dat het een gekwalificeerd slachtoffer betreft? Indien de eis niet is gevolgd, wat zijn de redenen geweest voor de rechter(s) om af te wijken?)
13. Heeft u er enig idee van of uw arrondissementsparket de richtlijn consequenter of anders toepast dan andere arrondissementen?
14. Volgens het College van P-G moet er zo mogelijk voorlopige hechtenis worden gevorderd tegen de verdachte in zaken met een kwalificerend slachtoffer. Gebeurt dit? (Waarom niet?)
15. In andere gevallen (waar geen VH mogelijk is) dient de mogelijkheid tot aanhouden en uitreiken te worden gebruikt. Gebeurt dit? (Waarom niet?)
16. In het WvSr staan ook enkele gekwalificeerde delicten omschreven. Komt het voor dat zowel de strafverhoging van het gekwalificeerd delict als de richtlijn kwalificerende slachtoffers wordt geëist (m.a.w. een dubbele verhoging)?
17. Op welke concrete punten kan de (toepassing van de) richtlijn voor het strafvorderingbeleid inzake geweld tegen kwalificerende slachtoffers (nog) worden verbeterd?
18. Heeft u nog vragen of opmerkingen?

